

A PARTICIPAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL NO PROCESSO LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA (PGE/SC)

ADRIÁN SÁNCHEZ ABRAHAM¹
SANDRO CABRAL²

A relação entre executivo e legislativo é marcada por instâncias de conflito, cooperação e barganha. Com efeito, não raro, projetos debatidos à exaustão nas casas legislativas são vetados pelos chefes dos poderes executivos. De igual sorte, frequentemente, parlamentares impõem derrotas ao executivo, mesmo em situações nas quais o governante de plantão possui ampla base de apoio. Em meio a esse processo, os membros do executivo podem valer-se de organismos para fundamentar as decisões de aprovação de propostas de alteração na legislação, propostas por membros do poder legislativo como, por exemplo, os órgãos de Advocacia Pública, emblematizadas Brasil pela Advocacia Geral da União e pelas Procuradorias de Estado.

Nessa seara, objetiva-se analisar a dinâmica do processo legislativo estadual, tendo como pano de fundo a relação entre a Advocacia Pública estadual, no presente trabalho exercida pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC), e o poder executivo, no que tange à sanção ou veto do governador a projetos de lei.

No processo legislativo, existe uma etapa prévia à promulgação, denominada sanção, na qual o chefe do executivo aprecia o texto da lei e dá o seu assentimento. Essa etapa da sanção, porém, permite ao chefe do executivo não assentir e, neste caso, ele veta o texto que lhe foi submetido no todo (veto ou veto total) ou em parte (veto parcial). O veto é irretratável.

¹ Esag/Udesc.

² EA/NPGA/Ufba.

No Brasil e em Santa Catarina, hoje em dia, o veto parcial somente pode recair sobre texto integral de disposição da lei, não sendo mais possível o veto de palavras ou expressões. O texto vetado, total ou parcialmente, pode vir a ser posteriormente convertido em lei em caso de derrubada deste por parte do parlamento. Quando há veto, a sanção não existe, e quando decorre o tempo regulamentar para sanção ou veto e o chefe do executivo fica silente, considera-se sanção tácita (Ferreira Filho, 1995; Silva, 2012). Evidentemente, tal processo é sujeito a idas e vindas, discussões e negociações, que, não raro, colocam o executivo em situação de confronto aos pareceres exarados pela Advocacia Pública.

O documento à vista do qual o chefe do executivo veta ou sanciona a lei é denominado autógrafo. Ele é o produto do procedimento de elaboração de lei, nas casas legislativas, antes da sanção ou veto por parte do chefe executivo. É o documento oficial com a versão final aprovada do projeto de lei, pronto para ser convertido em lei (Carneiro, Santos & Nóbrega Netto, 2011).

O presente artigo, pois, ao tratar da dinâmica de sanção ou veto a autógrafo no processo legislativo, primeiramente apresenta uma noção de democracia e presidencialismo de coalizão, justamente por esse ser o contexto brasileiro. Em seguida, ainda no plano geral, situa-se a barganha política na formulação de políticas públicas, com o referencial da ciência política em processo legislativo. A seção ulterior do trabalho gera algumas proposições testáveis acerca do processo legislativo estadual, tendo como base os pareceres da PGE/SC sobre autógrafos. Nossos desenvolvimentos analíticos apontam que os pareceres provenientes dos organismos de Advocacia Pública podem ser ignorados pelo chefe do executivo em algumas situações específicas como, por exemplo, projetos oriundos de membros do legislativo pertencentes à coalizão de suporte do governador ou iniciativas que beneficiam regiões geográficas importantes no estado do ponto de vista político-eleitoral. Nossas análises demonstram que o governador pode ter uma relação ambígua com as procuradorias de estado de acordo com uma agenda política e administrativa, ora dispensando seu papel consultivo, ao simplesmente não enviar autógrafos para análise, ora submetendo os processos para exame dos organismos de Advocacia Pública, esquivando-se, assim, de desgastes políticos com parlamentares da base de apoio.

I. Democracia e presidencialismo de coalizão

A clássica separação, independência e harmonia entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, nas democracias atuais, admite um sistema de controles recíprocos de pesos e contrapesos (*checks and balances*).

Para tanto, convém registrar o estado do presidencialismo apontado por Nogueira (1998), segundo o qual o presidencialismo no Brasil estava, até o final dos anos 80, desajustado, sem viabilidade da reforma política. A transição democrática ao mesmo tempo valorizou o parlamento e buscou cercear as aspirações “imperiais” do Executivo, descuidando-se de uma verdadeira reforma política. Não houve, na época, atualização das instituições, reequilíbrio dos poderes da República ou da estrutura da Federação, de modo que fragmentação, lentidão e inoperância do processo decisório, e a competição entre os atores políticos, passaram a ser a marca do presidencialismo brasileiro (Nogueira, 1998).

Após as iniciativas de reforma do Estado dos anos 90, em que se poderia vislumbrar ajustes nesse presidencialismo, chegamos ao que se convencionou denominar presidencialismo de coalizão a partir de Abranches (1988) que, com essa denominação, identificou a seguinte especificidade do caso brasileiro, para referir que a democracia no Brasil não é estável: organização do Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais e com base na combinação da proporcionalidade, do multipartidarismo e do “presidencialismo imperial”. Assim, sem apoio no Congresso Nacional, um governo é incapaz de viabilizar e implementar suas iniciativas e sua agenda.

Anos depois, Abranches (2005) desdobrou o seu argumento no sentido de que a coalizão é necessidade do sistema sociopolítico do país, tendo em conta que a fragmentação partidária, os desequilíbrios sociais e regionais, a crise fiscal, as restrições fiscais estruturais e uma série de insuperáveis barreiras e entraves políticos confluem para governos sem capacidade de “atender às necessidades essenciais de operação do serviço público e de atendimento das necessidades e expectativas da população” (Abranches, 2005, p. 44) e, por isso, não permitindo a desejada estabilidade da democracia no Brasil.

Pereira & Mueller (2002), de sua parte, anotam que “o Brasil «padece» de quase todas as «patologias» institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar” (p. 266).

Tais patologias estariam associadas a regras eleitorais de sistema de lista aberta combinadas com regras de representação proporcional, multipartidarismo com partidos eleitoralmente fracos e formação de coalizões parlamentares amplas para poder governar, dentre outros fatores. Assim, a democracia brasileira seria ingovernável ou, no mínimo, muito dispendiosa, pois custaria caro manter a coalizão. A anotação foi feita em estudo sobre o custo de governar nesse tipo de coalizão a partir de gastos orçamentários, na qual os autores demonstraram que, mesmo assim, o custo orçamentário é baixo em comparação com outras despesas governamentais. Agregue-se a tais “patologias” o fato de que a Constituição de 1988 exige e enseja que a produção normativa, desde a promulgação da Carta, continue no plano constitucional, num modo que vincula os interesses conjunturais ao marco constitucional (Couto & Arantes, 2006).

A noção de presidencialismo de coalizão traz luzes sobre o poder que os chefes dos executivos dos estados e os governadores têm na formação das coalizões para o governo do país pelo presidente, no sentido de que os interesses estaduais, ou regionais, pela interferência dos governadores, passam a participar da agenda nacional por causa da ampla coalizão que os presidentes precisam formar, incluindo governadores de estado para poderem governar. A coalizão, assim, tem o eixo regional além do eixo partidário. Com efeito, Limongi (2006) ao refutar o ineditismo ou a originalidade do presidencialismo de coalizão, por justificar genericamente que governos de outros países exercem seus poderes também por meio de coalizões e, nem por isso, são democracias tidas por não estáveis, menciona claramente que o critério regional, pelo poder dos governadores, precisa ser levado em conta na formação da coalizão, e o modo tradicional de coalizões apenas e unicamente por partidos não seria o modo das coalizões do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Com destaque para o tamanho e a força, Melo, Pereira & Werneck (2010) indicam que as amplas, grandes e fortes coalizões estaduais costumam ser a regra para os casos dos governadores dos estados do Brasil, e as coalizões em âmbito federal nem sempre se repetem no âmbito estadual. A conclusão parte do estudo do desempenho das coalizões formadas pelos governadores na aprovação de agências estaduais reguladoras de serviços públicos, de interesse dos governadores como espaço e lugar privilegiado para exercício político, inclusive de manutenção, ampliação e reforço da coalizão de governo estadual.

Respeitante ao âmbito estadual do poder político de que os governadores estão investidos, Santos (2001) detectou predominância do Executivo no Legislativo quando presentes maiorias partidárias na Assembleia Legislativa ou alianças eleitorais majoritárias no parlamento em sustentação ao governador. Abrucio (1998), àquela altura, já tinha cunhado a expressão “ultrapresidencialismo” para qualificar o poder do chefe do executivo estadual, o governador do estado. Em geral, a legislação estadual importante era iniciada e chancelada apenas e unicamente pelo governador, de modo exclusivo, relegando-se às assembleias estaduais o papel de apreciar e decidir questões de menor ou de nenhuma relevância. A democracia é, assim, uma inevitável adaptação da soberania popular às necessidades dos grandes estados e, no caso brasileiro, hoje em dia, com a participação dos governadores “ultrapresidenciais” como expressão dos interesses regionais.

A esta altura, cabe o registro de que as barganhas entre os parlamentares e o poder executivo são mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalização e do “ultrapresidencialismo” dos governadores.

2. Barganha política na formulação de políticas públicas

A entrega de benefícios aos parlamentares constitui-se moeda política para troca por votos (*pork-barrel*) sobre políticas públicas distributivas (Shepsle & Weingast, 1981), assim como para troca por votos sobre reformas de políticas públicas.

Nessa linha, Alston & Mueller (2005), no estudo sobre a reforma da previdência social, partiram da constatação de que a Constituição de 1988 confere amplos poderes legislativos ao chefe do executivo, que os exerce soberanamente suportado numa ampla coalizão construída na base da barganha feita, fundamentalmente, com base em cinco importantes poderes: o poder de editar medidas provisórias, a iniciativa legislativa exclusiva em matéria orçamentária e de administração pública, a execução do orçamento, a nomeação para cargos públicos de provimento em comissão e a nomeação para empregos públicos (patronagem). Com isso, o chefe do executivo domina a agenda legislativa em tempo e conteúdo, podendo-se resumir a discussão nos seguintes resultados: (i) na troca de apoio parlamentar pela patronagem, há ganhos tanto para os membros da coalizão como para o poder executivo, sendo que os poderes de agenda do presidente asseguram

estabilidade e permitem ao presidente se apropriar da maioria dos ganhos; (ii) o presidente obtém ganhos maiores em relação à política pública de seu interesse quando a barganha é menos custosa em relação à patronagem e à transação com os partidos da coalizão; (iii) quanto maior o benefício que os membros da coalizão auferem da barganha maiores serão os ganhos do presidente em relação à política pública de seu interesse; (iv) quanto maior for a preferência do presidente por um partido da coalizão maior será a barganha com tal partido (Alston & Mueller, 2005).

Shepsle & Weingast (1981) procuram generalizar condições para as barganhas políticas em políticas públicas, segundo as quais legisladores racionais instituem e mantêm o universalismo em políticas públicas distributivas no cenário de grandes coalizões próximas à unanimidade. O legislador orientado para sua carreira política que seja integrante de partido majoritário na coalizão preferirá o universalismo no lugar da preferência do partido, motivo pelo qual o partido deixa de ser importante nessas grandes coalizões; a disciplina partidária é inibida, retardada ou erodida, uma vez que o universalismo oferece uma base diferente para distribuição de benefícios.

Sobre políticas públicas, a ciência política tradicional entende se tratar de resultado da disputa de poder e acomodação de interesses dos políticos, de modo que as políticas públicas são um produto do processo político (Secchi, 2013). Essa relação de causa e efeito, segundo Secchi (2013), passou a ser questionada a partir de Lowi, para quem a política pública determina a política, de maneira que os conflitos, as coalizões e o equilíbrio de poder se amoldam ao tipo de política pública. Assim chega-se à tipologia de políticas públicas, destacando-se as tipologias clássicas de Lowi (1964 e 1972) e Wilson (1986).

Lowi (1964) apresenta três tipos de políticas públicas de acordo com o impacto na sociedade. As políticas públicas distributivas, as políticas públicas regulatórias e as políticas públicas redistributivas. O argumento em que se baseia o esquema desses três tipos de políticas públicas, que se constituem em verdadeiras arenas de poder, é o seguinte: os tipos de relações entre as pessoas são definidos pelas expectativas quanto ao que elas esperam obter umas das outras; na política as expectativas são determinadas pelas ações ou políticas públicas governamentais; então a relação política é determinada pelo tipo de política pública em foco, de modo que para cada tipo de política pública provavelmente haverá uma forma distinta de relacionamento político.

Distributivas são as políticas públicas que conferem benefícios concentrados em favor de grupo ou grupos com custos para toda a coletividade. Entre os parlamentares esse tipo de política pública acaba ensejando relacionamento político em que se verifica a troca pura e simples de apoios no sentido de que, um parlamentar ou um grupo de parlamentares, apoia determinada política que beneficia outro grupo em troca de apoio para propostas de políticas que beneficiem seu próprio grupo. Já regulatórias são as políticas públicas que fixam padrões para prestação de serviço, público ou privado, ou para a produção de bens, públicos ou privados, tais como regras sobre tráfego aéreo, exploração de águas, produção e comercialização de energia elétrica, mercado financeiro, produção de alimentos, etc. Quanto às políticas públicas redistributivas, são aquelas em que os benefícios concentrados em favor de grupo ou grupos acarretam custos concentrados a serem arcados por outro grupo ou outros grupos determinados, podendo, por isso, gerar bastantes conflitos (Lowi, 1964). A título de exemplo, encargos trabalhistas aos empregadores e benefícios sociais aos empregados, reforma agrária e cotas raciais para ingresso em universidades públicas (Secchi, 2013).

Posteriormente, enfocando os tipos de coerção entre os atores, Lowi (1972) identificou mais um tipo de política pública e o denominou de política pública constitutiva: é o tipo de política pública que define competências, define as regras das disputas políticas, bem como define as regras da elaboração de políticas públicas. É um tipo de política pública superior aos três tipos anteriormente identificados, pois trata, justamente, das regras do jogo. Assim, as políticas públicas constitutivas devem ser abrangentes de modo a afetar consistentemente um grande número de pessoas ou criar uma clara regra de lei (Lowi, 1972).

Já Wilson (1986) apresenta a tipologia de políticas públicas de acordo com a distribuição dos respectivos custos e benefícios na sociedade, identificando, ainda, o tipo de coalizão política para aprovação e implementação de cada tipo de política: a política majoritária, a política clientelista, a política empreendedora e a política de grupo de interesses. Majoritária é a política pública em que custos e benefícios são distribuídos pela sociedade indistintamente (como previdência social, segurança nacional, serviços públicos de saúde e de educação), de modo que a aprovação e implementação de tal política pública não é caracterizada pela disputa entre grupos políticos rivais, mas envolve o apelo a grande número ou

grupos de eleitores e seus representantes eleitos para encontrar a maioria necessária. Clientelista é a política pública em que os custos são distribuídos indistintamente, mas os benefícios são concentrados, isto é, um grupo identificável, geralmente pequeno, auferir os benefícios (agindo como verdadeiro cliente do governo), mas todos, ou pelo menos uma grande parte da sociedade, arcará com os custos (Wilson, 1986). Exemplos: subsídios agrícolas, limitação da competição entre companhias aéreas, emendas ao orçamento e projetos *pork-barrel*. Traçando um paralelo, as políticas clientelistas de Wilson (1986) equivalem às políticas distributivas de Lowi (1964, 1972).

Já política pública empreendedora é aquela em que os custos são concentrados suportados por determinados grupos e os benefícios são distribuídos por toda a sociedade (Wilson, 1986), isto é, há interesses coletivos contrários a interesses concentrados; exemplos: equipamentos antipoluição e normas de segurança para veículos, reformas administrativas, proibição de jogos de azar, etc. Quanto à política de grupo de interesse, é aquela política pública em que os custos são concentrados e os benefícios também são concentrados, de modo que a política pública confere benefícios para algum grupo identificável relativamente pequeno e impõe os custos a outro grupo também identificável e também relativamente pequeno (Wilson, 1986), equivalendo à política redistributiva de Lowi.

Assim, a tarefa de elaboração de leis levando em conta o cenário de barganha política no presidencialismo de coalização brasileiro e no “ultrapresidencialismo” dos governadores, tendo em conta os tipos de coalizão e barganha que acontecem nas casas legislativas em torno às políticas públicas, segundo as tipologias relatadas, acaba por caracterizar o processo legislativo.

Na sequência faz-se um apanhado do processo legislativo sob a ótica da ciência política, que permite o exame do trabalho dos parlamentares em relação à barganha política e às políticas públicas.

5. Ciência política e processo legislativo

Até os anos 1990, os parlamentares tinham atuação individual e com indisciplina partidária no processo legislativo o que implicava problemas de governabilidade, pois os parlamentares se dedicavam a votar projetos de interesse pessoal em vez de se preocupar com a agenda política do governo ou do partido a que pertenciam, se da oposição (Carreirão & Perondi, 2009). A forma de governo presidencialista, as normas sobre partidos

políticos e o sistema eleitoral proporcional com lista aberta eram identificados como a causa dessa atuação. No entanto, a partir da década de 1990, mecanismos institucionais (da Constituição e dos regimentos internos do Congresso, tais como as prerrogativas das medidas provisórias e dos pedidos de regimes de urgência para matérias de iniciativa do executivo) passaram a conferir maior protagonismo ao executivo na implementação de sua agenda. Com isso, o executivo, na verdade, comanda o legislativo (Pessanha, 2002).

Além dessa abordagem mais geral, em ciência política estuda-se o processo legislativo pelo comportamento dos integrantes das casas legislativas de âmbito nacional, ou federal (preponderantemente a Câmara dos Deputados), no trabalho de elaboração de leis (Limongi & Figueiredo, 2001; Amorim Neto & Santos, 2002 e 2003; Carneiro, 2009; Ricci, 2003), pelas fontes de informação dos integrantes das casas legislativas para a tarefa de elaboração de leis (Gomes, 2011; Santos & Almeida, 2011), pelas atuações de grupos de pressão nas casas legislativas e os jogos de poder e influência entre membros do Poder Legislativo e integrantes do Poder Executivo (Gomes, 2011), assim como pelas contingências das regras eleitorais (Mainwaring, 1991 e 1999; Ames, 1995).

Em relação ao comportamento dos integrantes das casas legislativas no trabalho de elaboração de leis, Amorim Neto & Santos (2003) partem do modelo do segredo ineficiente para formular um padrão para proposição de leis e sua aprovação. Define-se o modelo do segredo ineficiente pela oposição ao segredo eficiente, este que consiste no sistema político em que os eleitores “conseguem fazer uma clara opção acerca de políticas públicas nacionais entre partidos concorrentes” (Amorim Neto & Santos, 2003, p. 662). Assim, quando os eleitores não conseguem fazer tal opção, trata-se de sistema político do modelo do segredo ineficiente, cuja lógica pressupõe lideranças eminentemente locais nos partidos nacionais, que controlam a assembleia, dando-se o caso do seguinte padrão de projetos de lei, apresentados pelos parlamentares: projetos de lei de baixo impacto que beneficiam os distritos eleitorais dos proponentes (enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional), e apresentação de poucos projetos em comparação com a quantidade de projetos de iniciativa do Executivo, que se mostra com grande ou alta capacidade legiferante.

Ricci (2003) examinou um conjunto de projetos de lei segundo a tipologia de projetos sancionados (para aqueles convertidos em lei), projetos

rejeitados (para aqueles rejeitados de forma definitiva pelo Congresso Nacional) e veto total (para aqueles aprovados pelo Congresso Nacional, mas vetados totalmente pelo presidente da República, com manutenção dos vetos, sinalizando divergências entre o presidente e o Congresso no tocante às práticas de privilégio local ou às políticas nacionais). Nessa seara, Limongi & Figueiredo (2001), em estudo acerca das emendas propostas pelos deputados federais ao orçamento da União, cuja lei é de iniciativa do executivo, detectaram que a maioria delas tem por objetivo beneficiar os estados de origem dos parlamentares.

Respeitante às fontes de informação dos integrantes das casas legislativas para a tarefa de elaboração de leis, a metodologia desenvolvida por Gomes (2011) é elucidativa quanto à medida do tempo, com verificação de padrões temporais diferenciados de início de um projeto de lei e de sua conversão em lei de acordo com a iniciativa, se parlamentar ou do Executivo, bem como quanto ao monitoramento sistemático da tramitação em relação aos temas, com estratificação de temas relacionados com a saúde.

Por sua vez, Santos & Almeida (2011) dedicam-se ao exame das informações disponíveis aos parlamentares brasileiros em nível federal em relação ao conteúdo dos projetos de lei que lhes são sujeitos, para concluir que esses atores realmente desejam se municiar de informações para justificar seu trabalho e que, por isso, confiam por um lado e ficam reféns, por outro lado, do Executivo, que tem mais condições de acesso à informação.

Passando para as atuações de grupos de pressão nas casas legislativas e os jogos de poder e influência entre membros do legislativo e do executivo, a tese de Gomes (2011) trata da relação entre o legislativo e o executivo na produção de políticas, observando indícios de quatro tipos de interação, de acordo com padrões de conflito e liderança dos atores envolvidos: liderança da coalizão de governo, liderança do legislativo, cooperação e impasse. Os dados levantados e analisados por Gomes (2011) revelam que o êxito do Executivo variou inversamente em relação à hierarquia da via legislativa (constitucional, complementar e ordinária), bem como o desempenho do Legislativo superou o do executivo no âmbito constitucional e na via ordinária nos casos de iniciativa legislativa parlamentar. Em qualquer caso, o predomínio da coalizão de governo foi amplo em todas as vias legislativas.

Já quanto às contingências das regras eleitorais, a constatação recorrente é a de que o sistema partidário é fraco e o sistema eleitoral está dese-

nhado para incentivar o voto pessoal, e não o voto num partido ou numa ideologia (Mainwaring, 1991), de modo que os parlamentares se dedicam a elaborar leis de efeitos limitados ao seu reduto eleitoral (Mainwaring, 1999), com pouca importância do partido no parlamento (Ames, 1995).

Voltando as atenções à produção legislativa dos estados brasileiros, Tomio & Ricci (2012), dedicaram-se ao estudo do desempenho legislativo de doze assembleias legislativas estaduais, dentre elas a de Santa Catarina, medindo o volume e a dinâmica durante as legislaturas de 1999 a 2002 e de 2002 a 2006. Tomio & Ricci (2012) constataram que o desempenho depende das restrições constitucionais à atividade legiferante do parlamentar e das limitações à autonomia dos governadores; que existe dinâmica partidária relevante e jogo efetivo entre governo e oposição nos parlamentos; que existe dinâmica diversa entre os estados, que não se restringe à preponderância do executivo; que a quantidade de projetos de iniciativa parlamentar que não distribuem benefícios concentrados indica maior possibilidade de elaboração de normas referentes a políticas públicas; e que os parlamentares têm alto grau de sucesso legislativo em comparação com os deputados federais, só que uma categoria de lei predomina nesse grau, que é a de declarações de utilidade pública.

Os achados de Tomio & Ricci (2012) mais destacados em relação ao parlamento catarinense são a constatação de que a iniciativa legislativa do executivo é relativamente baixa em relação à iniciativa legislativa parlamentar em comparação com outros estados. Mas a taxa de sucesso do executivo catarinense é estável num patamar superior a 90%, ou seja, mais de 90% dos projetos de iniciativa do executivo foram aprovados no período em investigação. Quanto aos vetos, cerca de um terço dos vetos do governador a autógrafos oriundos da iniciativa parlamentar foram derrubados, nas legislaturas em exame (e houve concentração de vetos na legislatura de 1999 a 2002) o que contrasta com a perspectiva segundo a qual o governador dominaria completamente a agenda legislativa (Abrucio, 1998). Em relação aos efeitos, nos casos de iniciativa do executivo não houve predominância de casos de caráter estadual ou que tenham favorecido grupos dispersos pelo território do estado, o que mostrou um executivo propenso a privilegiar medidas de caráter municipal.

Especificamente em relação a Santa Catarina, objeto de estudo do presente trabalho, destacam-se ademais três estudos pontuais: Carreirão & Perondi (2009), Montenegro (2006) e Tomio (2006).

Carreirão & Perondi (2009) dedicaram-se ao estudo da disciplina partidária e do comportamento das coalizões de governo nas votações nominais no Plenário da Assembleia, nas legislaturas de 1999 a 2006, chegando à conclusão de que houve elevadas taxas de disciplina partidária, tornando previsíveis as votações, bem como verificaram que a formação das coalizões em Plenário para as votações, conforme fossem do interesse do governo ou da oposição, foram preponderantes em relação à formação de coalizões por ideologia.

Ao estudar a produção legislativa catarinense de 1990 a 2000, Montenegro (2006) descortinou interessante câmbio no comportamento do parlamentar a partir da primeira legislatura. A partir do segundo mandato, os deputados estaduais catarinenses ou potencializam o clientelismo do primeiro mandato para continuar na carreira político-eleitoral como deputados estaduais, ou passam para a produção de leis menos clientelistas, no caso de almejarem carreira política com ambição federal ou de outros cargos federais ou estaduais de abrangência mais ampla. Demais disso, o autor constatou que predominam leis de “declaração de utilidade pública”, o que revela uma vinculação estreita do parlamentar com organizações da sociedade civil.

Em exame da produção legislativa do estado de Santa Catarina de 1995 a 2005, Tomio (2006), por fim, elabora os seguintes processos distintos: um processo legislativo destinado a regulamentar a administração pública, em que o executivo é forte em razão das suas prerrogativas constitucionais; um processo legislativo destinado às políticas públicas estaduais, que mostrou haver compartilhamento de poder entre o legislativo e o executivo em relação à definição das respectivas normas e diretrizes; um processo legislativo em que os parlamentares agem autonomamente para produzir um extenso número de leis de baixo efeito distributivo e honoríficas; e, ainda que restrito a criação de municípios, um processo legislativo que abre espaço para mecanismos de democracia direta, como o plebiscito.

A partir do marco teórico revisado até aqui, passa-se para o exame do papel da Advocacia Pública no processo legislativo, com foco na sanção ou veto do chefe do executivo à luz dos arranjos de coalizão de governo, da barganha política e dos tipos de políticas públicas contidas na legislação.

4.A atuação da PGE/SC na análise de autógrafos

A Constituição de 1988 estabeleceu a Advocacia Geral da União (AGU) como função essencial à Justiça. Por meio da Emenda n.º 19, de 4-6-1998, à Constituição de 1988, essa função passou a ser denominada de Advocacia Pública, identificando melhor a sua qualificação na própria denominação (Brasil, 1988). Tal seção constitucional trata também da Advocacia Pública dos estados membros e do Distrito Federal.

A Advocacia Pública dos estados ficou, então, atribuída aos procuradores dos estados, com duas incumbências básicas: representação judicial e consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (Brasil, 1988). Seguindo a Constituição de 1988, a Constituição de Santa Catarina de 1989 estabeleceu o exercício da Advocacia Pública por uma instituição subordinada ao gabinete do governador, denominada Procuradoria Geral do Estado, à qual passou a incumbência de representar judicial e extrajudicialmente o estado, bem como a incumbência de prestar consultoria e assessoramento jurídico ao poder executivo, tendo como chefe o procurador geral do estado, nomeado pelo governador (Estado de Santa Catarina, 1989), na verdade, adaptação da já então existente PGE/SC para a nova ordem constitucional do país.³

Atualmente a PGE/SC presta consultoria e assessoramento jurídico não só ao poder executivo, mas também ao estado (Estado de Santa Catarina, 2005). Nessa atividade de consulta e assessoramento jurídico, além da elaboração de pareceres sobre autógrafos, a PGE/SC também está incumbida de apresentar manifestação nos projetos de lei encaminhados pelo executivo ao legislativo. Assim, a PGE/SC tem duas oportunidades estabelecidas legalmente para manifestação acerca de uma lei: no encaminhamento do projeto de lei e no exame do autógrafo. As manifestações objeto da análise são os exames sobre autógrafos, pois é nesse exame que a PGE/SC opina definitivamente acerca de um texto que deve ou não ser transformado em lei por meio da sanção do chefe do executivo.

Pois para verificar a atuação da PGE/SC no processo legislativo estadual, na parte da sanção ou veto a autógrafo, sugere-se cinco proposições com base na literatura relatada.

³ A PGE/SC com função exclusiva de representação judicial foi criada em 1982 (Emenda n.º 16/1982, à Constituição do Estado de Santa Catarina de 1970, até então essa função era exercida pelo Ministério Público do estado, cujo órgão passou, em 1982, a denominar-se Procuradoria Geral de Justiça [PGJ]).

4.1. Proposições testáveis: a relação entre a PGE/SC e o Executivo Catarinense

4.1.1. A influência do reduto eleitoral do parlamentar

A primeira proposição busca compreender as características do autógrafo quando a autoria do respectivo projeto de lei for parlamentar.

Com efeito, o estudo comparado da literatura sobre instituições políticas nos países da América Latina, com a consolidação da democracia presidencialista na região, demonstra grande preocupação com o comportamento dos parlamentares na elaboração de lei, no sentido de descobrir quais são os fatores que influem nesse comportamento (Amorim Neto & Santos, 2003). Para Amorim Neto & Santos (2003) o sistema político é dotado de segredo eficiente quando os eleitores conseguem fazer opção clara entre políticas públicas preconizadas por partidos concorrentes, o que significa que os parlamentares eleitos tratem majoritariamente de propostas legislativas de alcance amplo e tenham disciplina partidária elevada. O contrário caracteriza-se pelo interesse paroquial, em que os candidatos não se preocupam com políticas públicas de alcance amplo — como as políticas regulatórias ou constitutivas de Lowi (1964, 1972), ou as políticas majoritárias ou empreendedoras, de Wilson (1986) —, mas com interesses locais ou regionais, sendo fraca a disciplina partidária.

Na mesma linha de interesses paroquiais ou locais, Ricci (2003) tem que o foco de orientação do comportamento dos legisladores é o impacto das regras eleitorais e partidárias, que estimulam os legisladores a tratar de assuntos paroquiais, uma vez que a eleição deles é por voto pessoal, coisa que os torna devedores do distrito que os elegeu (Ricci, 2003). Assim, por causa da conexão eleitoral, são raros os projetos de lei no Brasil, de iniciativa parlamentar, que tratam de questões fundamentais.

Especificamente em relação ao âmbito estadual, pode-se apropriar esses estudos no sentido de que um deputado estadual tenderia mais a aprovar leis estaduais que beneficiassem o seu reduto eleitoral. Por reduto eleitoral entende-se, normalmente, uma região geográfica. No âmbito estadual, porém, é possível identificar por reduto eleitoral também uma classe, categoria ou coletividade específica de eleitores, coisa que fica manifesta ao se conferir o voto pessoal em vez do voto partidário (Ricci, 2003).

Amorim Neto & Santos (2003) chegaram à conclusão de que a maior parte da produção legislativa dos deputados federais tem abrangência nacional (iniciativa parlamentar e do executivo), cujo conteúdo traz mais benefícios do que impõe custos e trata de questões sociais, muito embora o impacto dos projetos de lei de iniciativa parlamentar apenas seja baixo em relação à política pública de âmbito nacional, pois o alvo, nestes casos, é preponderantemente o estado de origem do parlamentar, sem nenhuma influência do partidarismo no processo decisório. No mesmo sentido são Ricci (2003) e Figueiredo & Limongi (1995). Assim, para o âmbito estadual, a maior parte da produção legislativa tem abrangência estadual, mas quando a iniciativa é parlamentar o impacto estadual é baixo, pois o alvo dos deputados estaduais é a sua região de origem. Em termos de tipologia de políticas públicas, pode-se dizer que se trata de políticas públicas distributivas e redistributivas (Lowi, 1964), ou clientelistas e de grupos de interesse (Wilson, 1986), uma vez que os benefícios advindos dessa legislação são concentrados ao invés de distribuídos.

Assim, um deputado estadual tende a aprovar leis estaduais que beneficiem o seu reduto eleitoral, ou seja, benefícios concentrados, típicos de políticas públicas distributivas ou redistributivas (Lowi, 1964), ou ainda clientelistas ou de grupos de interesse (Wilson, 1986), em vez de aprovar leis que beneficiem o estado (Ricci, 2003; Amorim Neto & Santos, 2003; Tomio & Ricci, 2012). Em meio a esse cenário, ainda que o projeto de lei cause espécie ao órgão de Advocacia Pública e, ao fim e ao cabo, a proposta parlamentar seja rejeitada, dificilmente o governador irá seguir o parecer do procurador se o capital político estiver em xeque. Tem-se, assim, a primeira proposição, *P1*: O conteúdo da legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo governador, tende a beneficiar o reduto eleitoral do parlamentar, ainda que o projeto não tenha sido recomendado pela procuradoria do estado.

4.1.2. A influência do deputado proponente

As duas proposições que seguem dizem respeito às características do deputado estadual autor da proposta de projeto de lei.

Amorim Neto & Santos (2002 e 2003) apontam para a maior facilidade com que deputados federais com carreiras políticas mais longas, com exercício de cargos no parlamento e no executivo, aprovam seus projetos

de lei. Com efeito, “Quanto mais tempo um deputado tem de Câmara, mais tempo tem para: (1) acompanhar a tramitação de um projeto de sua autoria; (2) familiarizar-se com as regras formais e informais do processo legislativo; (3) especializar-se em algum tema; (4) conhecer as preferências de outros deputados, partidos e correntes políticas; (5) aprender a fazer acordos com seus colegas; (6) adquirir prestígio e, portanto, influência perante os seus pares” (Amorim Neto & Santos, 2002, p. 111).

Quanto a exercício de cargos no executivo, a carreira política do parlamentar fica enriquecida pela oportunidade de nomeação para cargos e empregos públicos, além, obviamente, do controle orçamentário e financeiro da respectiva entidade. O poder conferido por estes cargos aos seus ocupantes fica convertido em poder político pelos benefícios pessoais e partidários que podem ser administrados pelo político (Cintra, 2007). Novamente a barganha entra em cena na arena legislativa, pois políticos assim experientes são úteis ao chefe do poder executivo quando estão na casa legislativa.

Nesta condição de importância política pela experiência na casa legislativa, o parlamentar tem também melhores condições de ver sancionado pelo governador o autógrafo em que seu PL ou PLC tenha se convertido. Afinal, a barganha política também leva em consideração as posições ou os cargos ocupados pelos parlamentares no próprio parlamento, eis que tais cargos ou posições também influenciam os casos de iniciativa do executivo, por exemplo, na conferência de regime de urgência ou na formação da pauta de votações (Santos, 2006; Santos & Almeida, 2011). Gomes (2011) e Ricci (2003), da mesma forma, consideram a carreira do político fator importante da aprovação de projetos de lei. Evidentemente, em meio a esse cenário, um governador dependente de suporte de lideranças parlamentares carismáticas estará fortemente propenso a não seguir a recomendação do órgão de Advocacia Pública caso o parecer seja contrário aos interesses de líderes políticos experientes e essenciais a governabilidade. Assim, *P2*: Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo governador, independentemente do parecer da procuradoria do estado.

A terceira proposição guarda relação com a coalizão de governo, no sentido de que pertencer à coalizão é indicativo de sucesso na aprovação de propostas (Ricci, 2003; Ricci & Lemos, 2004; Palermo, 2000; Gomes, 2011; Santos, 2011). Em estudo da produção legislativa brasileira, Ricci

(2003) supõe que o projeto oriundo de parlamentar integrante da bancada do governo tem mais chances de aprovação e sanção. Tal suposição parte da utilização, entre outras, da variável apoio político escolhida pelo referido autor para a análise da produção legislativa. Com efeito, para Ricci (2003), os partidos da coalizão obtêm vantagens específicas quando apoiam o presidente, tais como a negociação acerca da ocupação de cargos públicos, a liberação de créditos, privilégios em emendas a medidas provisórias e na concessão de emissoras de rádio e televisão.

Ricci & Lemos (2004) também apontam para o bom desempenho quanto à sanção de propostas de iniciativa parlamentar relativas especificamente à reforma agrária, quando o parlamentar proponente integra a coalizão de governo. Gomes (2011), em sua tese acerca das interações entre legislativo e executivo federais, também identifica na integração à coalizão de governo uma tendência à aprovação e sanção dos respectivos projetos. Trata-se, porém, de identificação que leva em consideração o desempenho legislativo como um todo, tomando-se como referência uma coalizão ampla majoritária e identificando os casos de interesse do executivo como casos de interesse da coalizão. De qualquer forma, em relação apenas à iniciativa parlamentar, Gomes (2011) encontrou mais incidência de iniciativa e de aprovação com sanção nos projetos de parte de parlamentares integrantes da coalizão de governo.

Razoável, então, supor, no âmbito estadual, que o fato de o parlamentar proponente pertencer à coalizão de governo tende a fazer com que a sua proposta legislativa seja aprovada e o respectivo autógrafa seja sancionado pelo governador, o líder natural da coalizão (Tomio & Ricci, 2012; Carreirão & Perondi, 2009), independentemente do parecer da procuradoria. Logo, P3: Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados integrantes da coalizão de governo tendem a ter seus projetos sancionados pelo governador, ainda que o parecer jurídico seja contrário à aprovação.

4.1.3. O uso da procuradoria como instrumento de barganha política

A quarta proposição é relativa à iniciativa legislativa do executivo. Assim, as situações decorrem do uso do poder de veto como instrumento de barganha política, aliás, uma das formas mais ubíquas dessa barganha (Cameron & McCarty, 2004) ou como mecanismo de chancela do poder da coalizão de governo (Ricci, 2003; Santos & Almeida, 2011; Santos

2011). Como chancela do poder da coalizão, o governador tende a sancionar o autógrafo quando se tratar de iniciativa de parte do executivo, o que parece óbvio. Mas o governador também tende a vetar o autógrafo, total ou parcialmente, quando as propostas de iniciativa do executivo forem alteradas pelos deputados estaduais. Além disso, o governador pode usar o veto às propostas de sua iniciativa como mecanismo de barganha, quando apresentar mais projetos do que os que realmente deseja ver aprovados no parlamento para trocar a retirada (ou veto) de uns em prol da aprovação de outros (Diniz, 2005).

Nesse diapasão, os organismos de Advocacia Pública podem ser atores centrais no processo de barganha política entre executivo e legislativo, ainda que involuntariamente.

Ocorre que a remessa do autógrafo para parecer à procuradoria, em nosso caso à PGE/SC, é ato discricionário do executivo, o que significa que nem todos os autógrafos passam pela PGE/SC. Nesse caso, a decisão de envio ou não do autógrafo à procuradoria pode ser um estratagema do poder executivo, para que por meio do uso de seu poder institucionalizado promova processos de barganha política com influência na formulação de políticas públicas (Shepsle & Weingast, 1981; Alston & Mueller, 2005). A título de ilustração, para Shepsle & Weingast (1981) as políticas públicas distributivas, isto é, aquelas com benefícios concentrados e custos distribuídos das tipologias de Lowi (1964, 1972) e Wilson (1986), são o resultado da barganha política em que os partidos não são preponderantes e o universalismo benéfico a parlamentares que buscam carreira política caracteriza as leis. Evidentemente, o poder executivo, no afã de atender aos seus interesses políticos e, cômico de suas possibilidades de movimentação no contexto presidencialista, não é alheio a esse padrão de interação, na medida em que uma das formas de domínio da agenda legislativa pelo chefe do executivo reside precisamente na etapa final do processo legislativo com a sanção ou o veto a autógrafo. A particularidade é, justamente, a seleção, pois a esmagadora maioria dos estudos a respeito de processo legislativo trata do domínio da agenda legislativa pelo executivo em razão da conformação institucional do processo legislativo quanto aos poderes e à iniciativa do executivo (matérias de iniciativa exclusiva, medidas provisórias, por exemplo) e aos privilégios procedimentais (tais como regimes de urgência e trancamento de pauta). Sendo assim, *P4*: O governador tende a remeter o autógrafo à procuradoria para parecer acerca da sanção ou

veto, independentemente de a iniciativa ser parlamentar ou do executivo, quando se trata de matéria que enseja barganha política entre executivo e legislativo.

Alternativamente, caso a matéria seja polêmica ou onerosa à administração pública como, por exemplo, projetos impondo gastos adicionais ao executivo, o governador pode ficar constrangido em vetar um projeto de forte apelo popular ou oriundo de líderes parlamentares políticos com forte prestígio. Nesse caso, o executivo pode utilizar os órgãos de advocacia pública como couraça, blindando-se, por meio de pareceres juridicamente fundamentados, contra desgastes políticos maiores. Nesse caso, o parecer jurídico atenuaria os custos políticos decorrentes do veto de iniciativas parlamentares provenientes de aliados ou até mesmo de projetos de idealização do executivo que não estejam nas suas prioridades. Portanto, *P5*: O governador tende a enviar projetos para análise da procuradoria quando deseja evitar um desgaste político decorrente do veto a temas polêmicos.

5. Considerações finais

A sanção ou veto a autógrafo insere-se no âmbito da interferência do executivo no legislativo, pois trata da efetiva conversão em lei de um projeto aprovado pelo legislativo. Constitui-se um dos variados instrumentos de barganha política no presidencialismo de coalizão, que caracteriza o processo legislativo, com formulação de políticas públicas em que se verificam benefícios concentrados.

O exame do processo legislativo estadual, tendo como pano de fundo o estado de Santa Catarina, permite identificar particularidades da interação entre os poderes executivo, legislativo e o órgão de Advocacia Pública, permitindo a elaboração de proposições, passíveis de testes empíricos em estudos futuros, acerca dos fatores que podem influenciar o comportamento do poder executivo, seja no que tange à aprovação ou rejeição de projetos de lei, seja na decisão de consultar, ou não, as procuradorias de estado para embasar sua decisão.

Os avanços teóricos do presente trabalho apontam que aspectos ligados ao reduto eleitoral do proponente da lei, características individuais do parlamentar, a configuração da cadeia de apoio do governador no legislativo e, por fim, o uso do poder de sancionar ou vetar autógrafos, em meio a um ambiente de barganha política, moldam as decisões do executivo.

As particularidades identificadas por meio das proposições desenvolvidas além de confirmarem desenvolvimentos teóricos anteriores no campo da ciência política, lançam luzes sobre o debate acerca dos padrões de interação entre os entes envolvidos no processo legislativo, o que, sem dúvida, configura uma profícua possibilidade de diálogo com o corpo teórico da Administração Política (Santos, Ribeiro & Santos, 2009). Naturalmente, testes empíricos realizados com base na análise dos pareceres de autógrafos são necessários para confirmar as proposições aqui desenvolvidas, sobretudo no que se refere à utilização da Advocacia Pública no processo de barganha política, tendo as possibilidades de seleção de autógrafos que são submetidos a parecer acerca de sanção ou veto.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n.º 1, pp. 5-34, 1988.
- . Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? *Cadernos Adenauer*, ano VI, n.º 2, pp. 39-60, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ALSTON, Lee & MUELLER, Bernardo. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 22, n.º 1. 2005.
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressure and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, vol. 57, n.º 2, p. 324, 1995.
- AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj, 2002.
- . O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n.º 4, pp. 661-97, Rio de Janeiro, 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. DOU de 5-10-1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>; acesso em 20-2-2012.

- CAMERON, Charles & McCARTY, Nolan. Models of vetoes and veto bargaining. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 2004.
- CARNEIRO, André Corrêa de Sá. Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. 2009. Mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5807/legislacao_simbolica_carneiro.pdf?sequence=1>; acesso em 20-2-2012.
- CARNEIRO, A. C. de Sá; SANTOS, L. C. A. & NÓBREGA NETTO, M. G. *Curso de regimento interno*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2011. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7586/curso_regimento_interno_carneiroetalii.pdf?sequence=1>; acesso em 20-2-2012.
- CARREIRÃO, Yan de Souza & PERONDI, Eduardo. Disciplina e coalizões partidárias na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, n.º 24, out. 2009.
- CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo: Ed. Unesp, 2007.
- COUTO, Cláudio Gonçalves & ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n.º 60, 2006.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 48, n.º 1, 2005.
- ESTADO DE SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Diário da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina de 19-10-1989. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_2011_59_emds.pdf>; acesso em 20-2-2012.
- . Lei Complementar n.º 317, de 30-12-2005. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da PGE/SC. DO/SC de 30-12-2005. Disponível em <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>; acesso em 20-2-2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Partidos políticos na Câmara dos

- Deputados: 1989-1994. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 38, n.º 3, 1995.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. *Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde*. Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalização partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, n.º 76. São Paulo, nov. 2006.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos. *Inteligência*, n.º 14. 2001.
- LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies and political theory. *World Politics*, vol. 16, n.º 4. 1964.
- . Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, jul.ago. 1972.
- . Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, vol. 24, p. 21, 1991.
- . *Rethinking party systems in the third wave of democratization. The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MELO, Marcus André, PEREIRA, Carlos & WERNECK, Heitor. Delegation dilemmas: coalition size, electoral risk and regulatory governance in new democracies. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, n.º 1, fev. 2010, pp. 31-56, 2010.
- MONTENEGRO, Nelson. A produção de leis na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1990 – 2000). In: ARREIRÃO, Yan de Souza & BORBA, Julian (orgs.). *Os partidos na política catarinense*. Florianópolis: Insular, 2006.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? o debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, n.º 3, Rio de Janeiro, 2000.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, n.º 2, 2002.

- PESSANHA, C. O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj/Faperj, 2002.
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados – Rev. de Ciências Sociais*, vol. 46, n.º 4. Rio de Janeiro, 2003.
- RICCI, Paolo & LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n.º 55, jun. 2004.
- SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/Pnud, 2006.
- SANTOS, Fabiano (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- SANTOS, Fabiano & ALMEIDA, Acir. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.
- SANTOS, Rafael Freitas dos. *Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*. FFLCH, Departamento de Ciência Política, USP, 2011. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_V_Freitas.pdf>; acesso em 20-2-2012.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Rebap. Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 2, p. 19-43, 2009.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SHEPSLE, Kenneth A. & WEINGAST, Barry R. Political preferences for the pork barrel: a generalization. *American Journal of Political Science*, vol. 25, n.º 1, fev 1981.
- SILVA, José A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de L. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Y. de S. & BORBA, J. (orgs.). *Os partidos na política catarinense*. Florianópolis: Insular, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas & RICCI, Paolo. O governo estadual da experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, vol. 21, n.º 41, pp. 193-217, 2012.

WILSON, James Quinn. *American government: institutions and policies*. Lexington MA, DC: Heath & Company, 1986.

Resumo

Conflito, cooperação e barganha caracterizam a relação entre o legislativo e o executivo no processo legislativo. As políticas públicas contidas na legislação resultante do processo legislativo, pela ciência política tradicional, são o resultado da disputa de poder e acomodação de interesses dos políticos, mas também podem ser observadas como determinantes da política numa abordagem não tradicional. Na etapa final do processo legislativo, encontra-se a sanção ou veto do projeto de lei aprovado pelo parlamento (que se denomina autógrafo) pelo chefe do poder executivo. O objetivo do artigo é a formulação de proposições testáveis acerca de fatores que podem influenciar o chefe do poder executivo na sanção ou veto ao autógrafo pelo exame do processo legislativo estadual a partir dos pareceres da Advocacia Pública sobre autógrafos, tendo como pano de fundo o estado de Santa Catarina e a sua Procuradoria Geral do Estado. Os avanços teóricos do artigo revelam que aspectos ligados ao reduto eleitoral do proponente da lei, características individuais do parlamentar, a configuração da cadeia de apoio do governador no legislativo e, por fim, o uso do poder de sancionar ou vetar autógrafos, num ambiente de barganha política, moldam as decisões do executivo.

Palavras-chave: Processo legislativo. Processo legislativo estadual. Assembleia Legislativa. Santa Catarina. Autógrafo. Projeto de lei. Advocacia Pública. Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina. Parecer sobre autógrafo.

Abstract

Conflict, cooperation and bargaining characterize the relationship between legislators and the executive, in the legislative process. The policies contained in the outcome legislation, according to a traditional political science point of view, are the result of power struggle and accommodation of interests of politicians, but also can be seen as determinants of policy, in a non-traditional approach. In the final stage of the legislative process is the sanction or veto of the bill passed by the parliament (which is named “autógrafo”), by the head of executive power. The aim of the paper is the formulation of testable propositions about factors that may influence the head of the executive power in such sanction or veto, by examining the State legislative process based on the opinions about the bills issued by the State of Santa Catarina General Prosecutor Office (such Office performs also a task of State and State Government legal advisory). The theoretical advances of this paper reveals that aspects of the constituency of the law proponent, individual characteristics of the legislator, the coalition support of the Governor in the parliament, and finally the use of power to sanction or veto “autógrafo” in a scenario of political bargaining, shape head of executive power decisions

Keywords: Legislative process. State (subnational level) legislative process. State (subnational level) Parliament. Santa Catarina. Bill. Public Advocacy. General Prosecutor of the State of Santa Catarina. Legal opinion about bill.