



**Universidade Federal do Pará
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa Pós-Graduação em Ciência Política**

DALTON DAVIS FAVACHO DA ROCHA

**A RELAÇÃO EXECUTIVO–LEGISLATIVO NO PROJETO DE CRIAÇÃO DA
SUPERINTENDÊNCIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO
(SPTP) NO ESTADO DO PARÁ**

Belém – Pará
2012

DALTON DAVIS FAVACHO DA ROCHA

**A RELAÇÃO EXECUTIVO–LEGISLATIVO NO PROJETO DE CRIAÇÃO DA
SUPERINTENDÊNCIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO
(SPTP) NO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará para a obtenção do título de Mestre, orientado pela Professora Dr^a. Maria Dolores.

Belém – Pará
2012

Folha de Aprovação

Candidato (a): _____

Dissertação defendida e aprovada em ____/____/2012 pela Banca Examinadora:

Profª Drª . (a) _____ — PPGCP — Orientador

Prof. (a) Dr. (a) _____ — PPGCP

Prof. (a) Dr. (a) _____ — PPGCP

Prof. (a) Dr. (a) _____ — (Instituição)

Prof. (a) Dr. (a) _____

Coordenador (a) do Programa de Pós- Graduação em Ciência Política

AGRADECIMENTO

Agradeço pela conclusão deste trabalho em primeiro lugar a Deus que sempre abençoou as metas buscadas em minha vida. E em segundo lugar à minha família, namorada, e amigos que sempre acreditaram em meu sucesso se fazendo presentes em todos os momentos de minha vida concedendo todo o apoio que precisei.

Na Universidade agradeço em especial os professores mestres e doutores Durbens Nascimento, Maria Dolores Silva, Celso Vaz, Roberto Correa, Milton Farias, Elizabeth Barros, Carlos Augusto e Samuel Sá, pela orientação e apoio dispensados a mim.

Agradeço também a todos os colegas do curso de mestrado em Ciência Política da UFPA pelo companheirismo.

Agradeço ainda em especial os amigos que contribuíram com esta dissertação Adriano Gomes, Rozilda Henrique, Ângelo Lima e Angélica Galiza.

Na Assembleia Legislativa, agradeço em especial a Ana Maria Gonçalves Marialva (Chefe da Seção de Taquigrafia), José Guilherme Mattos Andrade (Chefe da Seção de Composição de Anais) e às Chefias e funcionários dos Gabinetes dos Deputados Carlos Bordalo e Airton Faleiro, bem como aos pertencentes aos setores Divisão de Expediente – Didex e Arquivo Geral que contribuíram enormemente para a obtenção dos dados da pesquisa.

Quanto aos entrevistados, agradeço ao Deputado Airton Faleiro (Líder do Governo na Assembleia Legislativa na 16ª Legislatura) e a Ana Júlia Carepa (ex-Governadora do Estado do Pará).

RESUMO

Este trabalho abordou a relação Executivo–Legislativo no Estado do Pará através do Projeto de Lei 01/2008 que implantaria a Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP), durante a 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Pará no período 2007-2010. Elaborado pelo Governo do Estado, o projeto previa a implantação de uma instituição que coordenaria o processo de participação popular e controle social proposto pelo governo Ana Júlia Carepa no início de seu governo. Como problemática, a pesquisa abordou a rejeição pelos parlamentares ao referido projeto, cuja questão de pesquisa foi a seguinte: que fatores contribuíram para a rejeição do Projeto de criação da SPTP pelo Poder Legislativo? Além disso, o que ela significa na relação Executivo–Legislativo segundo a literatura corrente. As hipóteses inferidas seriam as de que a rejeição foi motivada pela própria relação conflituosa entre Executivo e Legislativo na arena parlamentar ou pela percepção do conflito de interesses dos atores políticos locais quanto às fronteiras de atuação entre instituições políticas participativas e instituições políticas representativas. Os deputados contrários ao projeto não consideravam a SPTP enquanto prática efetiva de gestão democrática, mas suspeitavam que a mesma, por exemplo, pudesse estar vinculada a estratégias por parte do Executivo para fins eleitorais ou de barganha perante o Legislativo. O Desenvolvimento da pesquisa concentrou-se na busca pelas respostas a problemática apresentada bem como verificar a validade das hipótese inferidas. Quanto ao objetivo se avaliou o comportamento dos deputados na tramitação do projeto de criação da SPTP. Como ferramentas de pesquisas foram utilizadas pesquisas bibliográficas e empíricas.

Palavras–Chave: Planejamento Territorial; Participação Popular; Representatividade; Poder Executivo; Poder Legislativo.

ABSTRACT

This study addressed the Executive-Legislative relations in Pará through Bill 01/2008 implantaria that the Superintendency of Participative Territorial Planning (SPTP), during the 16th Legislature of the Legislative Assembly of Pará in the period 2007-2010. Prepared by the State Government, the project included the establishment of an institution that would coordinate the process of popular participation and social control proposed by the government Ana Júlia Carepa early in his administration. How problematic, the study addressed the rejection by parliament to that project, whose research question was: what factors contributed to the rejection of the project of creating the SPTP by the Legislature? Moreover, what it means in Executive-Legislative relations according to the current literature. The hypotheses would be inferred that the rejection was motivated by the conflicting relationship between the Executive and Legislature in the parliamentary arena or the perception of conflict of interest of local political actors as to the boundaries of performance between political institutions and participatory representative political institutions. Members opposed to the project did not consider SPTP while effective practice democratic management, but suspected the same, for example, could be linked to strategies by the Executive for electoral purposes or bargaining before the Legislature. The development of the research has focused on the search for answers to issues presented and to verify the validity of the hypothesis inferred. As for the goal we evaluated the behavior of MPs in the course of the project to create the SPTP. As research tools were used and empirical literature searches.

Key - Words: Territorial Planning; Popular Participation; Representation; Executive Branch; Legislative Branch.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO I: Resumo dos dados obtidos quanto ao desempenho e a relação do Governo Estadual com a Assembleia Legislativa do Pará durante a 16ª Legislatura (2007 – 2010)..... 52

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: quadro de Cadeiras na Assembleia Legislativa do Pará distribuído por legenda partidária no período 2007 - 2010.	33
TABELA 02: grupos formados no interior do Parlamento da Assembleia Legislativa do Pará no período 2007- 2010.....	34
TABELA 03: composição do Grupo G8 no interior do Parlamento da Assembleia Legislativa do Pará no período 2007- 2010	35
TABELA 04: composição da Comissão de Finanças e Orçamento por legenda partidária na 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Pará (Biênios 2007–2008 e 2009–2010).....	36
TABELA 05: composição da Comissão de Constituição e Justiça por legenda partidária na 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Pará (Biênios 2007–2008 e 2009–2010).....	37
TABELA 06: composição da Mesa Diretora durante a 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa para os Biênios 2007–2008 e 2009–2010.....	38
TABELA 07: proposições distribuídas por natureza e autor (2007 – 2010).....	39
TABELA 08: proposições Legais distribuídas por natureza e autor selecionadas através do grau de relevância (2007–2010).....	40
TABELA 09: resultado das Votações de Produções Legais distribuídas por natureza e autor no período de 2007 a 2010	42
TABELA 10: índice de apoio ao Governo entre parlamentares presentes em pelo menos uma das 07 votações nominais distribuídos por Partido/Grupo e Ano detalhando cada votação	46
TABELA 11: distribuição de percentuais de apoio ao Executivo por partido nas 07 votações nominais	47
TABELA 12: média geral de variação do índice de apoio ao Governo entre os parlamentares presentes nas votações nominais discriminado por partido e ano	49
TABELA 13: distribuição de cargos de Secretários de Estado nas Secretarias e Órgãos do Executivo distribuídos entre partidos/grupos	50

LISTA DE SIGLAS

APMS	Assembleias Públicas Municipais
G8	Grupo de 08 (Oito) Deputados da Assembleia Legislativa do Pará
PPA	Plano Plurianual
PPR	Plenária Pública Regional
PTP	Planejamento Territorial Participativo
SEPOF -PA	Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças do Pará
SPTP	Superintendência do Planejamento Territorial Participativo

LISTA DE SIGLAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

DEM - Democratas

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal (Atual DEM)

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal (Atual PR)

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC - Partido Trabalhista Cristão

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

SUMÁRIO

AGRADECIMENTO	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	vi
LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
LISTA DE SIGLAS DE PARTIDOS POLÍTICOS	ix
SUMÁRIO.....	x
INTRODUÇÃO.....	11
Capítulo I – Considerações Teóricas sobre as relações do Executivo–Legislativo.....	16
1.1 Abordagem teórica.....	16
1.2 Estudos da relação Executivo–Legislativo no Brasil.....	16
1.3 Estudos da relação Executivo–Legislativo nos Estados	25
Capítulo II – O desempenho e a relação do Governo Estadual paraense com a Assembleia Legislativa durante a 16ª legislatura (2007 – 2010).	32
Capítulo III – O Projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP).....	54
3.1 Organização e Funcionamento da Superintendência do PTP.	54
3.2 Apreciação e interpretação do projeto de instituição da SPTP pela Assembleia Legislativa.....	57
3.3 As perspectivas dos atores dos Poderes Executivo e Legislativo sobre a SPTP	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

INTRODUÇÃO

Em 2007, o Governo do Estado do Pará iniciou um amplo processo de planejamento de políticas públicas feito com a participação popular intitulado Planejamento Territorial Participativo (PTP). Em sua fase inicial foram realizadas plenárias públicas regionais e assembleias públicas em todos os municípios do Estado. Com estas plenárias, segundo a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF), o Governo propiciou a 80 mil pessoas (público presente em todas as plenárias) a oportunidade de participar na construção do processo de planejamento ao votar 431 obras e serviços prioritários dos municípios paraenses e incluí-los no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011.

Os principais objetivos do PTP seriam a garantia da participação popular na definição das políticas públicas e a fiscalização e o monitoramento das obras e serviços escolhidos pela população, ou seja, o controle social (SEPOF/PTP, 2007). O Governo estadual, com este processo inédito no Estado pretendia construir uma base para a elaboração do planejamento governamental em bases territoriais e para a descentralização das políticas públicas.

Este trabalho aborda a apreciação pela Assembleia Legislativa do Pará do Projeto de Lei número 01/2008 elaborado pelo Poder Executivo estadual, que visava institucionalizar o PTP através da implantação de uma unidade administrativa – a Superintendência que gerenciaria o referido planejamento.

O interesse por esta temática surgiu a partir de dois motivos: (1) – a pouca bibliografia acadêmica produzida sobre o PTP e a Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP); (2) – a ocupação por minha pessoa de um cargo na Casa Civil da Governadoria do Estado do Pará no período de 2007 a 2010, onde no mesmo pude ampliar meus conhecimentos práticos quanto aos conceitos de Governabilidade, Políticas Públicas, Participação Popular e Processo Decisório de Políticas Públicas.

O objeto de estudo desta pesquisa trata da apreciação e rejeição pelos parlamentares da Assembleia Legislativa durante a 16ª Legislatura ao Projeto de Lei 01/2008 que criaria a SPTP, como meio de análise da relação Executivo–Legislativo no Estado do Pará durante o governo estadual de 2007 a 2010.

Analisando o Projeto da SPTP na totalidade da produção legislativa durante o governo de 2007-2010, o mesmo não influencia a unidade partidária necessária à governabilidade.

Entretanto, analisado de forma isolada é possível identificar pontos de conflito elucidativos das dificuldades enfrentadas pelo governo da então governadora Ana Júlia Carepa no processo de construção de identidade de um governo que pretendia se diferenciar dos governos de partidos de centro-direita que lhe antecederam.

O projeto que previa a sua criação foi colocado em votação na sessão de 09 de Junho de 2009 na Assembleia Legislativa. Com apenas 01 voto favorável e 23 votos contra, o projeto foi rejeitado. Com base na rejeição ao projeto de criação da Superintendência este trabalho possui a seguinte problemática: que fatores contribuíram para a rejeição do projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP) pelo Poder Legislativo?

As hipóteses inferidas para esta questão de pesquisa seriam as de que: (1) - a rejeição ao projeto de criação da Superintendência foi motivada pela própria relação conflituosa na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na arena parlamentar. (2) - ou pela percepção do conflito de interesses dos atores locais quanto às fronteiras de atuação entre instituições políticas participativas e instituições políticas representativas uma vez que os parlamentares contrários ao projeto não consideravam a SPTP como prática efetiva de gestão democrática. Suspeitavam que a mesma, por exemplo, pudesse estar vinculada a estratégias por parte do Executivo para fins eleitorais ou de barganha perante o Legislativo. As hipóteses foram tratadas de maneira empírica tomando por base o conflito legislativo durante a gestão da Governadora Ana Júlia Carepa (2007-2010).

Este trabalho se faz importante por abordar o primeiro planejamento territorial de políticas públicas com participação popular da história do Estado. E também contribui como subsídio às reflexões sobre a relação Executivo–Legislativo na região norte do país, identificando que implicações a criação de instituições ou modelos de gestão como a SPTP trazem para esta relação entre os Poderes no Estado do Pará. Além disso desponta como um importante estudo de caso para se analisar questões como interação Executivo–Legislativo conforme abordam os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999) que defendem o predomínio quase absoluto do Executivo na produção legislativa de políticas, combinado a um padrão cooperativo entre os dois Poderes.

Corroborar também com Diniz (1995) que afirma que existe uma hiperatividade decisória concentrada nos altos escalões insulados da burocracia governamental, com a exclusão da instância parlamentar partidária. Este recorre às teses de Figueiredo e Limongi que dão conta de que devido aos poderes legislativos que o Executivo possui, este comanda o processo decisório, quando tem a arena legislativa como uma das arenas de decisão de políticas públicas.

O objetivo deste trabalho é avaliar o comportamento dos deputados na tramitação do projeto de criação da SPTP. Para tanto foi comparado o grau de aproximação da relação Executivo–Legislativo no Pará com a experiência nacional da Câmara dos Deputados, já estudada em outras pesquisas. Foi investigado a relação entre o Executivo e o Legislativo no Estado a partir do poder de agenda que o primeiro mantém sobre o segundo, o grau de aprovação ou reprovação das propostas enviadas pelo Governo ao parlamento, além disso foram descritos os mecanismos de interferência do Executivo no Legislativo Estadual e os meios utilizados pelo Governo na construção de maiorias parlamentares em determinadas agendas de votação.

A metodologia da pesquisa se deu através da utilização de duas frentes de análise para verificar as hipóteses: (1) – a teoria da preponderância do Executivo estudada por diversos autores e (2) – o comportamento peculiar dos parlamentares paraenses captados de maneira empírica através de entrevistas, leituras de atas e anais de votação. Com a primeira, procurou-se observar se da mesma maneira como o Poder Executivo se revela como preponderante na relação com o Legislativo no sistema político nacional também se verifica no Estado do Pará durante a 16ª Legislatura. Quanto a segunda frente, procurou-se através das entrevistas aos parlamentares e consultas às atas e anais de votação, a observação de particularidades/peculiaridades na relação Executivo–Legislativo paraense que explique a rejeição ao projeto de criação da Superintendência. Em outras palavras, enquanto diversos autores estudaram a “regra”, isto é, de que o Executivo dominador do processo legislativo sempre se mostra preponderante, no caso desta pesquisa se destina a estudar a “exceção”, ou seja, que nem sempre o Executivo é preponderante, ainda que possua poder de agenda e maioria parlamentar como o observado na reprovação ao projeto de criação da Superintendência durante a 16ª Legislatura paraense.

A pesquisa desenvolvida é qualitativa e quantitativa. Quantitativa por considerar dados/números do processo legislativo e qualitativa por considerar opiniões e comportamento

dos atores. Segundo Mezzaroba (2003) “a pesquisa qualitativa não vai medir os dados, mas antes, procura identificar as naturezas. A compreensão das informações é feita de uma forma mais global e inter-relacionada com fatores variados, privilegiando contextos”. Os dados foram buscados de maneira bibliográfica e empírica.

Bibliográfica por reunir produções teóricas que tratam da relação Executivo–Legislativo que colaboraram enquanto produção de conhecimento para a confirmação ou refutação das hipóteses propostas neste trabalho.

Ainda quanto a pesquisa bibliográfica, os dados foram obtidos através da análise de documentos como Constituição Estadual e Federal, Leis, Emendas, Projetos de Lei, Atas, Anais, Regimento Interno da Assembleia Legislativa referentes aos poderes proativos e reativos do Legislativo e do Executivo, dados quantitativos referentes a produção legislativa e aprovação das proposições. Através da análise de Atas de Votação e do envio de Projetos de Lei de autoria do Governo à Assembleia Legislativa e o resultado das votações destes, se avaliou o grau de apoio ao Governo nas votações ocorridas em plenário. Considerou-se também o número de Secretarias e Órgãos de Estado controlados pelos partidos e se o Executivo dispunha ou não de maioria parlamentar. A análise de todos os documentos citados acima teve como objetivo estabelecer conexões entre os atributos dos partidos individualmente e voto, dimensionar o grau de coesão das bancadas e a taxa de apoio dos partidos aos projetos do Governo.

Além disto fez-se uso de pesquisas a banco de dados sobre a produção legislativa paraense disponível no sistema da Assembleia Legislativa (PROGEL) bem como o relatório de projetos enviados pelo Executivo na 16ª Legislatura que foi gentilmente disponibilizado na forma de arquivos eletrônicos e documentais pelos seguintes setores da instituição: Divisão de Expediente (Didex), Divisão de Anais, Gabinetes de Parlamentares da Base Aliada e Base Opositora ao Governo e Arquivo Geral.

Quanto a pesquisa empírica, realizou-se entrevistas com atores pertencentes aos dois Poderes com o objetivo de identificar as suas concepções a respeito do fluxo das votações e opiniões quanto às manobras do Executivo e do Legislativo para fazer valer os seus objetivos.

Definiu-se como espaço de pesquisa descritiva a produção legislativa da 16ª Legislatura, limitada a produção legal, ou seja, aos Projetos de Lei Ordinária, Emendas

Constitucionais e Leis Complementares, sob os aspectos quantitativos, outras proposições como Projetos de Resolução, Decretos Legislativos, Indicações e Requerimentos pela sua natureza eminentemente interna, não foram analisados.

O trabalho está estruturado em 03 capítulos. No capítulo 1 fez-se uma abordagem das teorias sobre a relação Executivo–Legislativo no Brasil. Nesse capítulo, Shugart e Carey (1992), Fernando Abrúcio (1998), Figueiredo e Limongi (2009), Fabiano Santos (1997), Jairo Nicolau (2000), Amorim Neto e Fabiano Santos (2001), Elizabeth Barros (1999) e Farias Filho (2001) aparecem como principais referenciais teóricos. Em seguida, no capítulo 2, buscou-se analisar o desempenho do Governo Estadual na 16ª legislatura de 2007 a 2010, observando o controle de agenda, a produção e aprovação de projetos, bem como a sua relação com o Poder Legislativo através da formação de base aliada de apoio e base oposicionista, maioria parlamentar, formação de Mesa Diretora e das comissões. O capítulo 3 teve como objetivo abordar, especificamente, o Projeto de Lei 01/2008 de criação da Superintendência, o significado da mesma e como interpretavam os parlamentares a implantação do referido Órgão e os reais objetivos pelos quais acreditavam que o Executivo possuísse com a sua criação. Por último encontram-se as considerações finais sobre o que depreendeu-se a partir dos resultados obtidos com a pesquisa a respeito da rejeição ao projeto de criação da Superintendência do PTP.

Capítulo I – Considerações Teóricas sobre as relações do Executivo–Legislativo.

1.1 Abordagem teórica

A abordagem teórica utilizada para fins desta pesquisa foi o modelo neoinstitucionalista de formulação de políticas e processo decisório, visando subsidiar análises sobre a relação dos Poderes Executivo – Legislativo. A escolha por tal abordagem deve-se ao fato de ser a mais adequada ao alcance das respostas aos questionamentos deste trabalho de mestrado.

O modelo neoinstitucionalista, que é a linha contemporânea na Ciência Política, aborda tanto regras formais quanto informais, nesse sentido aplica-se ao projeto de criação da Superintendência do PTP, uma vez que este foi submetido a processos formais (regras constitucionais/regimentos) como também recebeu influência de fatores informais (cultura/comportamento dos atores).

Além disso, os estudos sobre a relação Executivo – Legislativo no Brasil e sobre o papel desempenhado pelas instituições políticas brasileiras no processo decisório foram fortemente influenciados pela teoria neoinstitucionalista. As diversas perspectivas analíticas da teoria identificam as instituições, compreendidas como elementos autônomos, enquanto variáveis independentes com capacidade explicativa sobre os resultados políticos concretos e determinação sobre alguns traços do comportamento sociopolítico dos indivíduos e dos grupos (TOMIO, 2002).

O trabalho dos Novos Institucionalistas na década de 80/90 repercutiu de maneira particularmente intensa nos estudos sobre o Legislativo norte-americano, dando origem a uma série de análises que buscaram demonstrar e qualificar melhor a influência dos arranjos institucionais: o impacto das formas e sistemas de Governo e, sobretudo, o papel das regras e procedimentos em escolhas coletivas na arena legislativa. É com relação a este último ponto citado, ou seja, o impacto das instituições no comportamento dos atores que integram a arena legislativa, que o neoinstitucionalismo se consolidou como a abordagem, hoje provavelmente hegemônica, no campo acadêmico anglo-saxão tendo suas três linhas de abordagem influenciado fortemente os estudos legislativos no Brasil.

1.2 Estudos da relação Executivo–Legislativo no Brasil

A relação Executivo–Legislativo no Brasil sempre foi matéria de inúmeras pesquisas científicas quanto a sua natureza e funcionamento. Algumas destas pesquisas apontam um

padrão cooperativo entre os dois Poderes e esta característica deve-se ao fato de o Executivo dispor de mecanismos que induzem a colaboração do Legislativo.

Esta característica da relação Executivo–Legislativo no Brasil, qual seja, a do predomínio do Poder Executivo no processo legislativo (aprovação de projetos e controle de agenda) foi observada por diverso estudiosos, os quais cada um deles abordou um fator que explicasse a preponderância do Executivo em relação ao Legislativo.

Nas linhas seguintes deste capítulo se fará uma revisão das principais teorias a respeito da relação Executivo–Legislativo que expliquem o domínio do primeiro sobre o segundo no processo legislativo.

Um dos primeiros trabalhos que enfocou a dinâmica da relação Executivo–Legislativo no Brasil foi dos autores Shugart e Carey (1992). Para estes o Poder Executivo brasileiro é “um dos mais fortes do mundo” enquanto que o Poder Legislativo desempenha o papel de mero coadjuvante no processo de governo e na produção de políticas públicas.

Figueiredo e Limongi (1999) corroboram com a tese da preponderância do Executivo, mostrando, através de dados empíricos, que o Congresso brasileiro se dispõe a cooperar e votar de maneira disciplinada as proposições do Governo.

Este domínio do Executivo no processo legislativo é justificado por Mainwaring e Shugart (2002) pelos efeitos negativos das regras eleitorais, do número de partidos, da disciplina partidária e dos poderes legislativos do Poder Executivo. A prevalência do Executivo adviria principalmente das regras eleitorais e partidárias as quais produzem um Legislativo disperso com um processo decisório lento, negociações clientelistas, coalizões partidárias instáveis, entre outras mazelas que, por sua vez, criariam uma tensão permanente entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Ao confrontarmos as teorias de Figueiredo e Limongi (1999) com as de Shugart e Carey (1992) e Mainwaring e Shugart (2002) conclui-se que os problemas gerados pelos sistemas eleitoral e partidário, apontados por estes quatro últimos autores são anulados por outra arena institucional, a legislativa. Essa arena garantiria mais estabilidade às decisões coletivas e produziria políticas públicas mais eficientes. Nela o comportamento dos parlamentares seria influenciado pelas regras do jogo parlamentar, que são altamente centralizadas em um pequeno grupo de líderes, chamado Colégio de Líderes. As mesmas dariam maior poder de

legislar ao Presidente da República e produziriam comportamento disciplinado dos partidos no Congresso.

Ainda quanto a preponderância do Executivo no processo legislativo, Figueiredo e Limongi (1999) apontam como causas as normas constitucionais brasileiras, uma vez que a Constituição Federal brasileira de 1988 ampliou os poderes legislativos do Presidente da República em relação ao que previa a Constituição de 1946. E são estas normas constitucionais que, segundo estes autores, garantiriam ao longo do tempo ao Executivo o domínio sobre o Legislativo no que tange à produção legal, controle da agenda e preponderância no processo decisório. O Executivo se beneficia do próprio desenho institucional que lhe garante meios para que induza o Legislativo a colaborar com a aprovação de seus projetos e alcance de seus objetivos. Esta idéia refuta os pensamentos de Shugart e Carey (1992) e Mainwaring e Shugart (2002), os quais defendiam que esta preponderância advinha das regras eleitorais do sistema político brasileiro.

As normas constitucionais que tratam Figueiredo e Limongi (1999) dão conta que o Poder Executivo teria iniciativa exclusiva em elaborar matérias orçamentárias, tributárias e organização administrativa, propor leis acompanhadas do pedido de urgência e o recurso à legislação extraordinária. (CF, art. 61, alínea a e art. 64, § 1º, 1988).

A explicação da preponderância pela via das regras constitucionais nos mostram o Executivo como sendo o principal legislador do País e tornando-se capaz de determinar de maneira direta e indireta a agenda do Legislativo. Direta por possuir a prerrogativa de definição de prazos de apreciação de matérias garantida pela Constituição Federal (CF, Art. 64, § 2º) e indireta, ao colocá-lo em posição estratégica para pressionar por apreciação prioritária dessas medidas. Mais do que o controle sobre a agenda, esses mecanismos institucionais concedem, também, ao Executivo uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos.

Tem-se ainda como garantias constitucionais que conferem amplos poderes ao Executivo o art. 62 da Constituição Brasileira de 1988, com prerrogativas como Medidas Provisórias (MPS) com força de lei em casos de relevância e urgência (CF, Art. 62, 1988). A Medida Provisória se constitui no principal mecanismo institucional por meio do qual o Executivo é dotado da capacidade de determinar a agenda dos trabalhos legislativos.

Outra prerrogativa presidencial é o Poder de Veto, conforme prevê o Artigo 84, Inciso V da Constituição Federal. Quando há discordância, o presidente pode vetar o projeto, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, devendo comunicar sua decisão ao Presidente do Senado. Nesse caso, o projeto vetado é remetido ao Congresso Nacional, que deve examinar o veto presidencial no prazo máximo de trinta dias. Contudo, Figueiredo e Limongi (1999) observaram que raramente o Legislativo reverte a decisão do Executivo. No período de 1989 a 1994, 146 projetos tiveram do Executivo veto total, o qual foi rejeitado em apenas treze, que, portanto, se transformaram em lei. Isto significa que 133 projetos que haviam sido aprovados pelas duas Casas do Congresso foram arquivados em consequência de vetos presidenciais. Por outro lado, 160 leis sancionadas no período foram objeto de vetos parciais.

Além das prerrogativas legais que ajudam a explicar o papel dominador do Executivo, existe o favorecimento a esta característica através do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Tal regimento confere a existência de órgãos dentro da instituição como as Mesas Diretoras, Comissões Permanentes, Colégio de Líderes e Procuradoria Parlamentar. As três primeiras exercem um papel muito influente na determinação da agenda legislativa sendo alvo de interesses por parte do Governo quanto a sua composição e desempenho de seus trabalhos, uma vez que, contando com o apoio destes órgãos conseguirá controlar a agenda do processo legislativo. Tendo o Governo grande poder de influência na indicação da composição destes órgãos, lhe possibilita fazer uso de barganha com os parlamentares em troca de apoio às suas proposições.

Segundo Figueiredo e Limongi (1998), o Regimento Interno distribui de maneira desigual os recursos e direitos entre os parlamentares no desempenho de suas funções quanto a propor matérias e emendas, influir no método de votação, determinar a pauta dos trabalhos, etc. Isto resulta no empoderamento de lideranças que exercerão postos-chaves na definição das agendas legislativas. Esta ênfase no papel das lideranças no processo legislativo propiciou um formato decisório altamente centralizado, em detrimento da criação de condições que assegurassem o funcionamento de um efetivo sistema de comissões descentralizado.

A distribuição desigual de recursos e direitos entre os parlamentares, propiciada pelo Regimento Interno da Câmara, favorece os partidos e a formação dos grupos nas Comissões e Mesas Diretoras e não o parlamentar individualmente. Como exemplo disto pode-se citar o caso dos líderes de bancadas. Quando agem de maneira individual dispõem de pouca força para influenciar o processo legislativo, entretanto, quando agem no interior de um grupo,

como é o caso do Colégio de Líderes, as suas capacidades de influenciar a agenda legislativa se potencializa.

A ênfase do Regimento Interno no grupo e não no parlamentar individualmente afetando a sua capacidade de influência faz com que o mesmo não se sinta empenhado em suas funções na construção de uma carreira parlamentar, principalmente quando se faz incerto a sua reeleição. Com isso sente-se atraído a buscar a ocupação de postos mais elevados no Executivo. De posse dessa realidade, o Executivo utiliza a detenção dos cargos que interessam aos parlamentares como instrumento de barganha, como moedas de troca para obter o apoio de que necessita para ver aprovado os seus projetos.

O interesse dos parlamentares em ocupar postos no Executivo é explicado pelo fato de que diversos cargos importantes do país não são eletivos e que dependem da influência do Executivo para a sua nomeação. Além disto, o Poder Executivo no Brasil tem sob seu controle uma variedade de recursos como crédito, execução de emendas individuais dos parlamentares, concessões de televisão e rádio, licitações etc., utilizando estes tipos de favores como meio de obter apoio e votos para seus projetos entre os parlamentares.

Com estes recursos à sua disposição, o Presidente os utiliza como meios para induzir os parlamentares à cooperação. Uma vez que os parlamentares não encontram no Regimento Interno meios que favoreçam a consecução de seus interesses particulares, sua melhor estratégia para o alcance de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente.

Portanto, além das prerrogativas de que dispõe o Executivo que lhe são garantidas pela Constituição Federal como o poder de legislar, editar Medidas Provisórias, o poder de veto, o Regimento Interno das casas legislativas também favorecem o aumento do poder do Executivo, pois este faz uso dessa realidade para seduzir os parlamentares e assim conseguir o apoio de que necessita. Além disso o Regimento Interno ao prever a formação de Colégio de Líderes, as Mesas Diretoras e as Comissões Permanentes, acabam por construir órgãos que se constituem em pontes entre o Executivo e o Legislativo. Já que muitas vezes a seleção dos parlamentares que compõem cada órgão recebem influência direta do Executivo, este pode requerer em troca o seu apoio na aprovação de seus projetos.

Diferente de Figueiredo e Limongi (1999), que defendem a existência de um padrão cooperativo entre os Poderes Executivo e Legislativo, Castro Santos (1996) defende que a

predominância do primeiro sobre o segundo na arena legislativa não se apresenta como uma constante, muitas vezes o Executivo é obrigado a negociar arduamente com o Parlamento e esta negociação para obter maioria se daria a cada votação. Em determinadas votações existe um comportamento cooperativo e outras um comportamento conflituoso, influenciando negativamente o que a autora chama de “*Capacidade Governativa*”, termo cunhado para englobar os termos *Governabilidade* e *Governança*. Segundo o que manifesta Castro Santos (1996)

Este conflito seria provocado pela baixa institucionalização dos mecanismos de interação dos atores e de suas formas de representação de interesse, e dos obstáculos para a construção de maiorias estáveis no Parlamento. Neste último caso, a baixa institucionalização dos partidos, determinadas regras eleitoral-partidárias em um sistema multipartidário polarizado e altamente fragmentado, a forte presença de interesses suprapartidários, os constrangimentos eleitorais dos partidos e sua forma segmentada de comportamento (partidos que ocupam distintas posições no espectro ideológico negociando segundo diferentes moedas) dificultam a formação de coalizões de sustentação do governo, obrigando o Executivo a empenhar-se na construção de maiorias a cada votação. A combinação desses fatores faz ressaltar a importância, para a tomada de decisão, dos atributos pessoais das lideranças do governo e da oposição, de variáveis conjunturais em determinadas combinações e de mecanismos e procedimentos informais. (CASTRO SANTOS, 1996, p. 19)

Para Castro Santos (1996), o problema na efetivação das políticas governamentais não estaria na fase de implementação de políticas como defende Diniz (1995) e Figueredo e Limongi (1999) e sim estaria na fase de formulação de políticas (tomada de decisão) influenciadas pela diversificação de interesses envolvidos e importância estratégica dos atores em jogo.

Para Santos (1997), em seus estudos legislativos demonstrou como as diversas estruturas institucionais que regulamentavam as relações Executivo–Legislativo foram responsáveis diretos por dois padrões diversos de produção legislativa e de relações entre os Poderes:

- I. O primeiro período (1946-1964), onde vigorou uma situação de centralização média no processo decisório, que deu origem a uma “agenda compartilhada” entre Executivo e Legislativo;
- II. O segundo período (pós-1988), onde predomina um presidencialismo altamente centralizado, que concentra poderes de agenda que permitem ao Executivo impor

suas preferências ao Legislativo no processo decisório o qual denominou “agenda imposta”.

O primeiro período em que verificou-se a existência de uma “agenda compartilhada” pode ser explicada pelo fato de a Constituição de 1946 ter preservado importantes prerrogativas decisórias do Legislativo. Já o segundo período a existência de uma “agenda imposta” é explicada pela capacidade decisória do Poder Executivo em face o Legislativo e pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão de apoio presidencial na Câmara.

Santos (1997) argumenta que o Executivo como forma de garantir apoio às propostas de políticas que dependem da aprovação parlamentar faz uso de dois recursos básicos mediante os quais uma coalizão de apoio pode ser formada ou mantida: utilização estratégica da patronagem e poder de agenda.

Para o autor, os deputados brasileiros procuram maximizar seu acesso a cargos governamentais, isso se deve ao fato de que pelo sistema multipartidário brasileiro há baixa probabilidade de apenas um partido conquistar 50%+1 das cadeiras parlamentares. O poder eleitoral de um partido não necessariamente é proporcional à sua influência legislativa. Pode ocorrer, por exemplo, de um partido possuir um número considerável de cadeiras no parlamento, mas dependendo de seu perfil ideológico, não possuir o mesmo poder de decisão congressional que um menor partido possa possuir, caso sua adesão seja fundamental para a formação da coalizão parlamentar. Ao contrário de sistemas bipartidários, em que aquele partido que obtiver o maior número de cadeiras define a agenda legislativa. No caso de sistemas multipartidários, somente depender do poder parlamentar (número de cadeiras) não é garantia suficiente de também possuir influência legislativa, daí a importância que os partidos veem na ocupação de cargos no Executivo que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais.

A participação de deputados em coalizões de apoio presidencial dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com o programa de governo, mas também do acesso dado por essa cooperação a cargos públicos. A coalizão por similitude ideológica se sustentará enquanto o tamanho do grupo de apoio for suficientemente grande para garantir vitórias parlamentares sistemáticas. Já a coalizão feita por meio de controle de cargos mantém-se até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão

presidencial for igual ou superior ao valor esperado pela obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais.

Nesse sentido, segundo o autor, o Governo faz uso estratégico da patronagem para complementar a insuficiência da dimensão ideológica para a formação de sua base de sustentação parlamentar. Esta patronagem, ou seja, a relação através da qual o Executivo torna possível o acesso a bens, recursos, serviços e mesmo cargos na administração direta e indireta que, de outra forma, não poderiam ser obtidos pelos deputados, funciona com alternativa para a garantia de apoio dos parlamentares membros de partidos estranhos à coalizão formal à votação de matérias de seu interesse. Isto deve-se à consciência por parte do Governo de que as lideranças partidárias não possuem o controle de natureza eleitoral sobre suas bancadas, já que são reduzidas as taxas de coesão partidária, ou seja, as lideranças partidárias não conseguem formar e manter uma unidade partidária, em que muitos políticos tomam suas preferências de maneira individual. Dessa maneira, o Executivo na expectativa da imprevisibilidade do apoio da coalizão formal, oferece postos na administração pública como alternativa de garantir os votos de que precisa para aprovação de seus projetos.

Um outro recurso que dispõe o Executivo além da utilização da patronagem é o poder de agenda. Este se dá pela prerrogativa do Executivo em requerer urgência para a votação de seus projetos e assim ocupar o tempo de plenário que seria necessário para a votação de outras proposições originadas no próprio parlamento. Com o poder de agenda o Governo controla o ritmo das votações e define as escalas de prioridades de projetos a serem analisados pelos parlamentares. Sem este poder de manipular estrategicamente a distribuição de preferências dos deputados e ocupar a agenda do plenário, esgotando o tempo para a tramitação de matérias de autoria do próprio Legislativo, o Executivo se vê em um ambiente de total imprevisibilidade, podendo desta maneira aumentar a influência legislativa dos deputados e diminuir a taxa de cooperação com o Governo.

Nicolau (2000), em um trabalho mais atualizado, também observa a disciplina partidária nas votações em plenário em seu estudo na Câmara dos Deputados no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 1998. Entretanto, diferente de Figueiredo e Limongi (1995) – os quais em suas pesquisas demonstram a variação de disciplina partidária, mas não fazem dela o foco do trabalho – Nicolau (2000), por sua vez, se ateve a demonstrar como principal ponto de sua pesquisa a existência da variação de disciplina partidária entre os partidos, o voto disciplinado não seria uma “regra” no plenário da Câmara. Segundo os

estudos de Nicolau (2000), a disciplina varia de partido para partido e depende da matéria a ser votada. Os partidos mais disciplinados tiveram taxas mais altas nas votações das Emendas Constitucionais – que, em geral, tratam de temas mais controversos e de interesse do Executivo – do que nas votações da Legislação Ordinária. Os partidos menos disciplinados dividiram-se mais nas votações das Emendas Constitucionais.

Nicolau (2000, p.15), diferente de Figueiredo e Limongi (1995) – os quais buscam explicar a disciplina por fatores estruturais, por exemplo, o padrão decisório da Câmara dos Deputados – ao provar que existe uma variação na taxa de disciplina dos partidos, defende que é necessário encontrar suas causas. Para isto, sugere que elas estejam associadas à vida organizacional dos partidos (grau de conflito doutrinário, presença de facções pró e antigovernista, padrão de punição para os parlamentares que votam contra a indicação do líder do partido), causas estas que seriam comprovadas com pesquisas mais detalhadas, as quais não eram o objetivo de seu trabalho.

Corroborando com a tese da variação de disciplina partidária de Nicolau (2000) há o estudo de Amorim e Santos (2001). Segundo estes últimos existe sim uma variação na taxa de disciplina partidária entre os diferentes partidos e diferentes proposições a serem votadas no plenário da Câmara dos Deputados. Entretanto os estudos destes pesquisadores vão além das pesquisas de Nicolau (2000), na medida em que acrescentam os motivos que seriam as causas desta variação de disciplina partidária.

Amorim e Santos (2001) se dedicaram a estudar as taxas de disciplina em todas as votações nominais relevantes realizadas na Câmara dos Deputados, no Brasil, durante a primeira experiência democrática do país, de 1946 a 1964. Segundo os autores, a justificativa pela escolha de tal período deve-se ao fato de este representar um dos poucos casos de combinação de presidencialismo puro com representação proporcional de lista aberta (os outros são: Brasil, de 1958 a 1973; Chile, depois de 1990; Peru, após 1980), (2001, p.1). Nesse período observaram que a disciplina partidária era maior entre os partidos que compõem a coalizão parlamentar que sustenta o Governo e seus aliados. Ainda, a literatura tem entendido que partidos mais ideológicos serão mais coesos e, portanto, mais disciplinados. A esta relação das taxas elevadas de disciplina partidária com o Governo e seus aliados, os autores denominaram de fenômeno da “*conexão presidencial*”.

De acordo com estes pesquisadores a “*conexão presidencial*” é o fenômeno que leva em conta a relação entre o Executivo e o Legislativo, incluindo barganha, patronagem e clientelismo dos congressistas como um estímulo à migração partidária. Nesse caso, os beneficiados com os recursos de patronagem tenderiam a migrar para partidos da base do Governo. De acordo com essa tese, políticos buscam conexão presidencial para aumentar sua possibilidade de reeleição, trazer benefícios para suas bases eleitorais e melhorar sua posição relativa no campo político (no Legislativo e junto ao Executivo).

Junto a esses trabalhos pioneiros que buscaram analisar a produção legislativa em nível nacional, surgiram uma série de outros que procurava verificar os padrões de produção legislativa e interação entre Executivo e Legislativo nas unidades sub-nacionais (Estado e Município), empregando os mesmos recursos analíticos e metodológicos utilizados por esses autores.

1.3 Estudos da relação Executivo–Legislativo nos Estados

Como exemplo de estudos da relação Executivo–Legislativo nos Estados, temos os de Abrúcio (1998). Com sua tese “*ultrapresidencialismo estadual*” defende que as Assembleias Legislativas estaduais brasileiras são instituições frágeis e dominadas pelo Poder Executivo –, representado pelo Governador de Estado, através das prerrogativas que este possui. Esta situação leva à duas consequências: 1) os Governadores ocupam o lugar central do processo de Governo estabelecendo um “pacto homologatório” com o Legislativo estadual, ou seja, este aprova as iniciativas do Executivo sem muita resistência, sendo os parlamentares beneficiados por políticas clientelistas. 2) a ausência de participação e responsabilização dos parlamentares quanto as políticas públicas implementadas pelo Governo.

Construía-se assim o chamado pacto homologatório entre o Executivo e a Assembleia Legislativo, com base no qual se formava uma maioria situacionista que homologava as iniciativas legislativas do Governo estadual. O Pacto homologatório sustentava-se por dois elementos interligados: pela cooptação dos deputados através da distribuição de recursos clientelistas e pela ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante de políticas públicas implementadas pelo Executivo, a não ser na pequeníssima parte que interessa à base local de cada deputado. (ABRUCIO, 1998, p. 113-114).

A tese do “*ultrapresidencialismo estadual*” de Abrúcio (1998) e seu princípio de funcionamento, o pacto homologatório, tem semelhanças com as análises distributivas do

modelo neoconstitucionalista, com destaque que no caso dos Estados, o Governador é predominante a ponto de controlar as formas de acesso a recursos e favores, tornando a imprevisibilidade do comportamento dos deputados estaduais previsível em função dos fenômenos do “situacionismo” e do “governismo” (ABRÚCIO, 1998, p.137). Em outras palavras, com a vitória de um Governador de Estado haveria uma debandada de deputados em direção ao partido governista, alterando completamente a competição política.

A estrutura da argumentação de Abrúcio (1998) distingue-se da Figueiredo e Limongi (1999), pois a ênfase está nos recursos políticos, concentrados nas mãos do Governador, e não nas regras e arranjos institucionais que regulam as relações entre os Poderes.

Destacam-se também os estudos organizados por Fabiano Santos (2001) o qual visava justamente testar a vigência desse arranjo interinstitucional que concentra poder nas mãos do Governador, conforme descreveram Figueiredo e Limongi (1999) em nível nacional e Abrúcio (1998) no nível Estadual. Neste estudo estão análises sobre os sistemas decisórios estaduais do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A constatação do autor após análise dos resultados das pesquisas sobre esses Legislativos estaduais, afirma que:

O quadro que emerge das análises é o de que o fenômeno do “ultrapresidencialismo” parece ser histórico e, como tal, limitado a certo período e espaço da experiência legislativa estadual brasileira. (SANTOS, 2001, p.16).

Ficou evidenciado nestes estudos, conforme a conclusão de Santos (2001), que ao invés de um “*ultrapresidencialismo estadual*”, que confere ao Legislativo um papel subalterno de apenas “homologar” as decisões tomadas pelo Governador do Estado, o quadro comparativo da análise dos Legislativos estaduais é mais dinâmico e complexo, permeando várias modalidades de inter-relação Executivo–Legislativo e de comportamento dos deputados.

Sintetizando pode-se inferir que duas teses gerais emanam dessa literatura sobre as relações entre os Poderes Executivos e Legislativos no Brasil. De um lado, estão aqueles pesquisadores que expressam uma preponderância do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório e um acentuado desequilíbrio entre ambos no sistema político brasileiro, que se dá através da concentração de poderes de agenda no Governador do Estado, que concentrando prerrogativas institucionais que forçariam o Legislativo, enquanto instituição, e

os deputados a cooperar e a se submeter a sua agenda de prioridades conforme defendem Santos (1997); Figueiredo & Limongi (1999). Outra corrente da mesma linha, em que se inclui Abrúcio (1998), defende que através da monopolização de recursos políticos que viabilizariam o controle da “base eleitoral potencial” do deputado, que ficaria assim em uma situação de subordinação e dependência em relação ao Governador, situação responsável em última instância pela vigência de um “*ultrapresidencialismo estadual*”. De outro lado, estão aqueles pesquisadores que defendem a existência de uma relação mais equilibrada entre os Poderes, como Santos (2001) e Anastásia, (2001).

Os estudos de Abrúcio (1998) e Santos (2001) servem para corroborar com as constatações de que as arenas legislativas são dominadas por um ator central – o Poder Executivo, restando ao Poder Legislativo somente o papel de coadjuvante. Como confirmado pelos estudos de Barros (1999) e Farias Filho (2001) ao estudarem a Assembleia Legislativa do Pará.

Barros (1999), analisou os partidos na Assembleia Legislativa entre os anos de 1991 a 1998 a fim de aferir o grau de influência que o Poder Executivo exerce sobre os deputados e/ou partidos, no que concerne às votações em plenário para aprovação de projetos de sua iniciativa. Procurou identificar se existia coesão partidária e como esta se estabelecia nos partidos, sejam eles de esquerda, direita ou centro. Destacou a peculiaridade do que ela chama de “caleidoscópio institucional”, segundo o qual o impacto das leis infraconstitucionais que regem o pacto federativo brasileiro surte efeito na organização e no funcionamento do Legislativo estadual paraense. Segundo a autora, o Legislativo superou o Executivo na apresentação de projetos de lei em todas as legislaturas, atuando, expressivamente na área administrativa e social, esta com mais intensidade. Entretanto, em relação a aprovação de projetos de lei, nas duas Legislaturas (12^a e 13^a) estudadas, o Executivo superou visivelmente o Legislativo, atuando majoritariamente nas áreas administrativas e econômicas, porém, com crescimento constante na área social na 13^a Legislatura.

Farias Filho (2001) também analisou a relação Executivo–Legislativo durante a 12^a e a 13^a Legislaturas no período de 1991 a 1998. Com isso também observou a predominância do Executivo quanto à aprovação de projetos de lei. Contudo, seu objetivo foi diferente do objetivo de Barros (1999). Sua intenção foi observar como nos dois períodos de Governo se deliberou sobre políticas sociais envolvendo Executivo e Legislativo no Pará, demonstrando

que a área social foi a mais buscada tanto por deputados isoladamente, quanto por partidos, porém, observando o baixo desempenho em aprovação dos projetos parlamentares, sendo superada inclusive por subáreas do clientelismo (homenagens, etc.). Segundo este autor, isso ocorreu, dentre vários motivos, pela: a) baixa qualidade dos projetos (de caráter muito superficial), sem consistência e com clara conotação oportunista (“marcação de posição”); e, b) disciplina partidária que alinhava os resultados através da orientação do líder partidário em votações nominais.

Esse estudo destacou ainda que, ao longo das 12^a e 13^a Legislaturas, o Executivo prevaleceu sobre o Legislativo, que pouco contribuiu para as políticas públicas e para as políticas sociais. Ou seja, houve o predomínio do Governo e a administração pública, através da burocracia do Estado, tornou-se o principal agente das políticas públicas, sobretudo na área social, em parte porque bloqueou os deputados de participarem efetivamente do processo decisório de políticas públicas e, em parte, porque as próprias regras institucionais que organizam o processo decisório restringiram a participação do Legislativo.

Os estudos destes dois autores apresentados servem para confirmar a existência da centralização do processo decisório de políticas públicas no Executivo estadual. Serve ainda para evidenciar a diferença nos níveis de atuações entre os dois Poderes quanto à produção de proposições e aprovação das mesmas.

As conclusões a que chegaram estes estudos confirmam a “fraqueza” do Legislativo na promoção de políticas públicas no Pará, corroborando com os postulados da literatura nacional, uma vez que expressam o amplo poder do Executivo (junto a prefeitos e parlamentares) no controle da burocracia estatal responsável pelo controle orçamentário e fiscal da máquina pública e pela formulação técnica e especializada das ações governamentais. Ainda como resultados a que chegaram os estudos sobre padrões de interação Executivo–Legislativo no Pará destacam-se: 1) Ênfase nos aspectos procedimentais e regimentais que institucionalizam a relação Executivo-Legislativo; 2) Predominância do Executivo sobre o Legislativo; 3) Embate na defesa de modelos distributivos versus modelos concentradores de recursos; 4) Dupla assimetria na agenda legislativa entre os Poderes, uma vez que o Executivo predomina sobre questões orçamentárias, administrativas, tributárias e fiscais; enquanto que o Legislativo predomina sobre questões clientelistas e sociais; 5) Forte vinculação do Executivo no controle orçamentário; 6) Baixa capacidade do Legislativo na condução de políticas públicas; e, 7) Deficiência técnica do Legislativo.

Analisando as prerrogativas atribuídas ao Poder Executivo pela última atualização sofrida pela Constituição Estadual paraense no ano de 2008 constata-se que a mesma também garante amplos poderes ao Executivo da mesma forma que o verificado por Figueiredo e Limongi (1999) ao estudar a Câmara dos Deputados brasileira e a Constituição Federal de 1988 que conferiam grandes poderes ao Poder Executivo fazendo com que este manifestasse preponderância sobre o Legislativo nas arenas legislativas.

A Constituição Estadual paraense, assim como a Constituição Federal, concede ao Executivo o poder de iniciativa de elaboração de leis, sendo que a Assembleia Legislativa terá o prazo de 45 dias para se manifestar sobre a proposta recebida; o direito de solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa; possui ainda o poder de veto total ou parcial aos projetos de lei no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento da matéria e, por último, permite ao Executivo expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução e elaborar leis delegadas.

É dentro desse contexto teórico que se pretendeu abordar o processo decisório e as relações entre os Poderes na Assembleia Legislativa do Estado do Pará em sua 16ª Legislatura (2007-2010), sob a perspectiva das teorias sobre a interação Executivo–Legislativo através do exame do projeto de instituição da SPTP.

O estudo de Farias Filho (2001) contribui para a questão de pesquisa desta dissertação uma vez que o projeto de criação da Superintendência de Gerenciamento do PTP (SPTP) representa a possibilidade de elaboração e implementação de políticas públicas definidas a partir de debates entre diferentes atores ou grupos de interesses entre eles o Executivo e o Legislativo. A SPTP administraria o planejamento das políticas públicas, definido a partir da participação desses atores.

Inferências como as citadas acima servem para analisarmos a possível criação da SPTP como um dos espaços de relações de poder e interesses entre diversos atores, bem como arenas decisórias de políticas públicas. A SPTP desde a sua formulação gerou debates fecundos quanto ao seu significado, execução e implicações nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e a sociedade civil.

Para Castro Santos (1996) a relação Executivo–Legislativo no Brasil pode ser cooperativa ou conflituosa dependendo da matéria a ser votada e não apresentando a

cooperação como um padrão segundo o que defendia os estudos de Figueiredo e Limongi (1999). No caso do Estado do Pará os debates em torno da elaboração e implementação da SPTP são um exemplo de relação conflituosa. A mesma recebeu por parte da Assembleia Legislativa, desde o seu envio enquanto Projeto de Lei a esta referida instituição até sua inclusão enquanto pauta de votação, interpretações e opiniões desfavoráveis a sua implementação, culminando com a rejeição de fato por parte dos parlamentares à sua criação.

Farias Filho (2001) e Barros (1999) trazem a confirmação de que o Governo supera o Legislativo em aprovação de projetos de lei e sendo o principal agente de políticas públicas no Estado, sobretudo na área social, o PTP pode ser um exemplo disso, já que o mesmo foi idealizado pelo Poder Executivo como o maior conjunto de políticas públicas do Estado do Pará, definidas de forma participativa.

Ainda que a proposta do PTP tenha tido como protagonista o Governo estadual, a Assembleia Legislativa Estadual teve um papel decisivo no que o PTP necessitava para a sua institucionalização – a aprovação da criação de sua Superintendência em plenário. Ao rejeitar o projeto de criação, a Assembleia Legislativa contribuiu para a ruptura da implementação efetiva do PTP.

A institucionalização do PTP com a criação da SPTP representou para a Assembleia Legislativa uma oposição à democracia representativa, uma vez que tiraria a atribuição dos parlamentares, quais sejam, a de representantes do povo democraticamente constituídos, conforme dá conta as declarações de alguns deputados contrários ao projeto, já que a criação da Superintendência instituiria uma instância de participação popular direta, onde as decisões seriam deliberadas em assembleias populares.

A relação instituições políticas participativas x instituições políticas representativas em sociedades de regime democrático e de sistemas representativos sempre foi tema de numerosas discussões quanto aos limites de atuação entre uma e outra. Há reflexões que consideram as duas como possíveis de se realizar concomitantemente, outras que acreditam que a criação de novas instituições políticas de participação da sociedade civil representam um aperfeiçoamento da democracia sob o nome dos princípios republicanos da publicidade, da transparência e da participação e, com isto, dilatando a vida pública para uma nova forma, dentre outras, de atualização da cidadania através do aperfeiçoamento – pela observante participação – da democracia representativa.

Com base na revisão bibliográfica utilizada neste trabalho a respeito do funcionamento do Legislativo brasileiro, pode-se concluir que tanto no âmbito federal quanto estadual existem mecanismos que canalizam a aprovação dos interesses majoritários do Executivo nas arenas decisórias legislativas. Entretanto, se esta conclusão é observada, no caso do Pará, o que causou a rejeição do projeto de criação da SPTP pela Assembleia Legislativa? O motivo, supõe este trabalho, seriam as hipóteses descritas acima, quais sejam, a relação conflituosa na interação entre Executivo e Legislativo na arena legislativa ou pelo conflito de interesses entre os atores políticos locais quanto às fronteiras entre instituições políticas participativas e instituições políticas representativas, uma vez que os parlamentares contrários ao projeto não consideravam a SPTP enquanto prática efetiva de gestão democrática, mas suspeitavam que o mesmo, por exemplo, pudesse estar vinculado a estratégias por parte do Executivo para fins eleitorais.

A Assembleia Legislativa significa uma arena de representação política na qual estão presentes os legisladores eleitos pela população para que estes defendam os interesses da sociedade. E ao se criar a instituição Superintendência para gerenciar um amplo programa de políticas públicas como o PTP, significaria a participação direta da população na elaboração e implementação de políticas públicas. Esta institucionalização do PTP, suspeitavam os legisladores contrários a mesma, terminaria por se configurar em uma “competição” com a democracia representativa, ou seja, poderia subtrair da Assembleia Legislativa a principal de suas atribuições, qual seja, a representatividade popular.

Nesse sentido, nas páginas seguintes deste trabalho, se verificará as hipóteses inferidas através da análise do desempenho do Governo Estadual na 16ª legislatura de 2007 a 2010, bem como a sua relação com o Poder Legislativo através da formação de bases aliadas e bases opositoras a fim de que esta investigação possa levar a resposta para a questão de pesquisa: **que fatores contribuíram para a rejeição do Projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP) pelo Poder Legislativo?**

Capítulo II – O desempenho e a relação do Governo Estadual paraense com a Assembleia Legislativa durante a 16ª legislatura (2007 – 2010).

Este capítulo faz uma análise sobre o desempenho e a relação do Governo Estadual com a Assembleia Legislativa do Pará durante a 16ª Legislatura de 2007 a 2010. Composto basicamente por inferências descritivas, que resumidamente abordarão as seguintes questões: houve preponderância do Executivo sobre o Legislativo na produção legislativa no período em análise? Qual o poder decisório do Governo Estadual na arena legislativa? Quais foram os mecanismos institucionais e políticos de interferência do Executivo no Legislativo? Das propostas enviadas pelo Governo à Assembleia Legislativa quantas foram aprovadas e rejeitadas? O saldo de aproveitamento do Executivo na arena legislativa foi positivo ou negativo?

Antes de se apresentar os dados coletados pela pesquisa convém abordarmos a partir deste ponto o panorama da Assembleia Legislativa e do Governo no período de 2007 a 2010.

A eleição de outubro de 2006 para o Governo do Pará apresentou algumas especificidades: é eleita para o Governo do Estado a primeira mulher, Ana Júlia de Vasconcelos Carepa (PT), e, além disso, tratava-se da primeira vez que uma coalização de centro-esquerda¹ governaria o Estado após 12 anos de Governos consecutivos de partidos de centro-direita².

A então Senadora da República em 2006, com 54,93% dos votos válidos, foi eleita Governadora do Estado do Pará através da Coligação “*Frente Popular Muda Pará*” (PRB-PT-PTN-PSB-PC do B), vencendo seu concorrente nas eleições de 2006, Almir Gabriel, da Coligação “*União pelo Pará*” (PP-PTB-PSC-PL-PFL-PAN-PRTB-PHS-PMN-PTC-PV-PSDB-PRONA-PT do B) então Governador do Estado que obteve 45,07% dos votos.

A vitória da candidata petista Ana Júlia Carepa nas urnas, no segundo turno das Eleições de 2006, foi obtida através do grande apoio que recebeu do PMDB – até o 1º Turno concorrente - e do deputado federal reeleito Jader Barbalho, de alguns setores da aliança que, no primeiro turno, apoiara Almir Gabriel, e apoio parcial e não-oficial do PSOL, estando este

¹ **Centro-esquerda** é um termo político utilizado para descrever indivíduos, partidos políticos ou organizações que se encontram entre o centro e a esquerda no espectro ideológico.

último interessado principalmente em herdar o restante do mandato de Ana Julia no Senado com seu primeiro-suplente, José Nery, ex-petista, membro do grupo de apoio a Edmilson Rodrigues (candidato a Governador pelo PSOL), juntamente com o Presidente Lula e Jader nos palanques com Ana Júlia.

Durante uma parte do Governo de Ana Júlia Carepa o PMDB transformou-se no seu principal aliado, uma vez que seu apoio no segundo turno das eleições de 2006 foi de fundamental importância para vitória da candidata petista.

Em Fevereiro de 2007, mês da posse dos novos deputados da 16ª legislatura da Assembleia Legislativa, o quadro de cadeiras das legendas partidárias estava distribuído conforme a Tabela 01 abaixo:

TABELA 01: quadro de Cadeiras na Assembleia Legislativa do Pará distribuído por legenda partidária no período 2007 - 2010.

Partido	Nº de Vagas
PSDB	10
PMDB	07
PT	06
PTB	04
PFL/DEM	03
PR	02
PPS	02
PSC	01
PV	02
PDT	01
PP	01
PRB	01
PSB	01
TOTAL	41

Fonte: Assembleia Legislativa do Pará

² A **Centro-direita** é uma posição política que se encontra entre a direita e o centro no espectro ideológico.

No Pará, tal como nos demais estados da federação, a formação do subsistema de governo acompanha o perfil do sistema de governo em nível nacional, o que se convencionou denominar de ‘presidencialismo de coalizão’ (ABRANCHES,1988). Com isso é importante expor como estavam distribuídas as 41 cadeiras de deputados estaduais por cada legenda partidária. No interior da Assembleia Legislativa do Pará formaram-se 03 grupos no parlamento: Situação ou Governista, Oposição e G8 conforme mostra a Tabela 02 a seguir:

TABELA 02: grupos formados no interior do Parlamento da Assembleia Legislativa do Pará no período 2007- 2010

Base Opositora		Base Opositora		G8	
Partidos	Número de Deputados	Partidos	Número de Deputados	Partidos	Número de Deputados
PMDB	07	PSDB	08	PPS	01
PT	06	DEM	01	PR	02
PTB	04	PSC	01	PP	01
P V	02	PPS	01	DEM	02
PDT	01			PSDB	02
PSB	01				
PRB	01				
TOTAL	22		11		08

Fonte: Assembleia Legislativa do Pará

Conforme o que demonstra a Tabela 02 o Governo dispunha de maioria parlamentar em sua base formal de alianças, ainda que maioria não ampla, pois verificamos a existência de não somente os dois grupos comumente encontrados no parlamento como a base governista e a oposicionista, como também a existência de um terceiro, o grupo G-8. No decorrer deste capítulo verificaremos a partir das votações em plenário se a base governista tratava-se apenas de um grupo formal ou se na prática realmente contribuía com as proposições do Governo.

Na 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Pará (2007-2010 o terceiro grupo constituído no interior da Casa Legislativa intitulado *Grupo G8*, como citado acima, correspondia a um grupo suprapartidário que se mantinham na posição intermediária entre a base governista e a base oposicionista. Sua composição se define conforme a Tabela 03 a seguir.

TABELA 03: composição do Grupo G8 no interior do Parlamento da Assembleia Legislativa do Pará no período 2007- 2010

Partido	Parlamentar
DEM	Haroldo Martins Márcio Miranda
PP	José Neto
PR	Adamor Aires Junior Hage
PSDB	Ana Cunha Cezar Colares
PPS	Joao Salame

Fonte: Assembleia Legislativa do Pará.

O grupo G8 era composto por 08 deputados dissidentes dos partidos e que formavam suas preferências de acordo com o teor da matéria em pauta. E, dependendo destas preferências, o grupo poderia ser ora governista ora oposicionista, esta instabilidade no processo decisório, causada pela possibilidade do G8 votar com a oposição, fazia deste um grupo constantemente cobiçado pelo governo a fim de atrair seus membros para fazer parte da aliança de apoio ao executivo.

A existência do grupo G-8 confirma a tese de McCubbins e Cox (2001)³ que trata da interação entre separação de poder e separação de objetivos, tendo como produto vetos efetivos. A separação de objetivos é definida pelo sistema eleitoral e determina a capacidade governativa de implementar políticas de mudança do *status quo* e de mantê-las, aumentando os custos do processo de barganha política. No caso da 16ª legislatura configurou-se um número efetivo de vetos maior que o esperado pelo costumeiro alinhamento eleitoral que ocorre após as eleições, devido a recusa de um grupo de parlamentares de diversos partidos em se alinharem com a situação ou com a oposição, configurando uma situação potencial de formação de maiorias cíclicas.

Ainda quanto à exposição do panorama da Assembleia Legislativa na legislatura analisada, vale destacar a existência das Comissões, uma vez que, são para elas que os projetos primeiramente são encaminhados para posteriormente ser enviado à pauta do plenário.

³ No artigo intitulado *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes*, da coletânea citada, McCubbins e Cox investigam os determinantes dos resultados da política econômica nos EUA.

Em seu artigo 30 e 36, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa prevê a existência das Comissões Permanentes e Temporárias, respectivamente. E quanto a sua constituição é assegurada a proporcionalidade na distribuição das vagas aos partidos e blocos parlamentares existentes na Casa.

Dentre as Comissões, as consideradas mais importantes pelos componentes do parlamento e pelo ocupante do Executivo estadual são as de Finanças e Orçamento e a de Constituição e Justiça que, respectivamente, avaliam as proposições que podem trazer ônus para os cofres públicos, sendo seu parecer importante para que a propositura seja encaminhada à votação em plenário e decide sobre a legalidade das proposições apresentadas. Quase todas as proposições que tramitam na Assembleia devem passar pela Comissão de Constituição e Justiça que devido à sua importância para o processo de tramitação das matérias costuma ser ocupada por parlamentares da base governista, pois o seu controle, por partidários do Governador, aumenta o controle deste sobre a agenda legislativa, impondo suas preferências.

Da seguinte maneira, estava composta a Comissão de Finanças e Orçamento de acordo com a Tabela 04 abaixo.

TABELA 04: composição da Comissão de Finanças e Orçamento por legenda partidária na 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Pará (Biênios 2007–2008 e 2009–2010)

2007 – 2008											
Presidente	Vice – Presidente	Demais Membros								Total	
		PSDB	PT	PSB	PV	PTB	PPS–G8	DEM	PMDB		
PSDB – G8	PR–G8	01	01	01	01	01	01	01	01	02	11
2009 – 2010											
Presidente	Vice – Presidente	Demais Membros							Total		
		PSDB	PT	PSDB–G8	PV	PTB	PR– G8	PMDB			
PMDB	DEM–G8	02	02	01	01	01	01	01	01	11	

Fonte: Assembleia Legislativa do Pará.

O que se observa a respeito da composição da Comissão de Orçamento (Tabela 04) é que nos quatro anos da Legislatura aqui analisada, o Governo possuía a maioria das cadeiras atingindo uma porcentagem de 54,5% do total de cadeiras, ou seja, das 11 vagas existentes da comissão, 06 deputados eram de sua base aliada formal. Os demais eram formados pela oposição e pelo *Grupo G-8*, este último, como já mencionado neste trabalho, ocupava uma

posição intermediária entre as outras duas posições, suas preferências variavam de acordo com a proposição em tela e com os acordos que pudessem contrair.

Quanto à composição da Comissão de Constituição e Justiça se observou as mesmas características (54,5%) quanto à quantidade de cadeiras ocupadas pela base governista na Comissão de Finanças e Orgamento, conforme nos mostra a Tabela 05 a seguir.

TABELA 05: composição da Comissão de Constituição e Justiça por legenda partidária na 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Pará (Biênios 2007–2008 e 2009–2010)

		2007 – 2008								
Presidente	Vice – Presidente	Demais Membros								
		PSDB	PT	PTB	PV	DEM– G8	PPS	PR–G8	PDT	Total
PT	PMDB	02	01	01	01	01	01	01	01	11
		2009 – 2010								
Presidente	Vice – Presidente	Demais Membros							Total	
		PSDB	PT	PTB	DEM–G8	PPS	PMDB			
PSDB	PR–G8	02	02	01	01	01	02	11		

Fonte: Assembleia Legislativa do Pará.

Quanto as vagas da presidência e vice-presidência das duas comissões (Tabela 04 e 05), o grupo que apoiava o Governo as obteve somente durante metade da Legislatura. Em uma delas obteve a presidência uma deputada da mesma legenda partidária da Governadora, o PT, e em outra uma deputada que compunha um dos partidos que apoiava o Governo na sua coalizão formal, o PMDB.

Uma outra estrutura importante a se destacar no interior da Assembleia Legislativa é a Mesa Diretora. Trata-se de um órgão de direção, coordenação e regularização dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Assembleia Legislativa e, da mesma maneira que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, é composta de sete membros: Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários (Art.08 do Regimento Interno) os quais cumprirão um mandato de 02 anos permitida a reeleição na mesma legislatura. A sua composição estava definida conforme a Tabela 06 a seguir.

TABELA 06: composição da Mesa Diretora durante a 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa para os Biênios 2007–2008 e 2009–2010

2007 – 2008						
Presidente	1º Vice – Presidente	2º Vice – Presidente	1º Secretário	2º Secretário	3º Secretário	4º Secretário
PMDB	PTB	PSDB– G8	PT	PR–G8	DEM–G8	PV
2009 – 2010						
Presidente	1º Vice – Presidente	2º Vice – Presidente	1º Secretário	2º Secretário	3º Secretário	4º Secretário
PMDB	PPS–G8	PSDB	PT	PR–G8	DEM–G8	PV

Fonte: Assembleia Legislativa do Pará.

Na Tabela 06 se observa que dos 07 membros da Mesa Diretora a cada mandato (Biênio), em nenhum deles o Governo obteve a vaga de presidência e vice presidência através do mesmo partido do titular do Executivo. Nos dois mandatos a Presidência foi ocupada por um deputado do PMDB que formava a base aliada formal do Governo e a 1ª e 2ª vice-presidência em um mandato foram ocupadas por parlamentar membro da base governista e um membro do grupo G8, respectivamente. E em outro mandato a 1ª e 2ª vice-presidência foram ocupadas por parlamentar membro do grupo G8 e um membro da base oposicionista respectivamente.

As funções institucionais desempenhadas pela Mesa Diretora e pelas Comissões Permanentes são consideradas de fundamental importância para o desenvolvimento das atividades do Legislativo e, sobretudo, para o Executivo, pois ter aliados à frente da Mesa Diretora e das Comissões Permanentes podem significar, para o Governador, a manutenção do controle político da Assembleia.

Seguindo ainda quanto a exposição do panorama da Assembleia Legislativa e da relação desta com o Governo, no período de 2007 a 2010, considerou-se importante, para fins desta pesquisa, analisar o quantitativo de proposições elaboradas a fim de que se possa verificar a taxa de produção legislativa entre os parlamentares e o Executivo. Com isto, foram contabilizados todas as proposições do período de 2007 a 2010. Os tipos de matérias votadas em plenário são: Projetos de Emendas Constitucionais, Projetos de Leis Ordinárias, Projetos de Leis Complementares, Projetos de Resolução, Projetos de Decreto Legislativo e Requerimentos, conforme mostra a Tabela 07 a seguir.

TABELA 07: proposições distribuídas por natureza e autor (2007 – 2010)⁴

Tipo de Proposição	Quantidade por Autor					
	Executivo	%	Parlamentares	%	Total Executivo + Legislativo	%
Emendas Constitucionais	2	0,2	41	3,1	43	4,2
Leis Ordinárias	214	20,8	551	53,5	765	74,3
Leis Complementares	8	0,8	17	1,7	25	2,4
Projetos de Resolução	0	0	27	2,6	27	2,6
Decretos Legislativos	0	0	136	13,2	136	13,2
Requerimentos	—	—	—	—	—	—
Processos	6	0,6	27	2,6	33	3,2
TOTAL	230	22,4	799	77,6	1.029	100,0

Fonte: Progel – Assembleia Legislativa do Pará (2007 – 2010).

Como pode-se observar, no item *Requerimentos* não está demonstrado a quantidade produzida pelos parlamentares, isso deve-se ao não fornecimento desse dado no sistema Progel. Entretanto a ausência de tal dado não compromete a análise da quantidade total de proposições, fato que será justificado logo a seguir.

A partir dos dados acima descritos, observa-se a superioridade do Legislativo quanto à produção de proposições. Das 1.029 proposições elaboradas pela soma do Executivo com o Legislativo, 230 foram de autoria do Governo, o que corresponde a 22,4% e 799 foram de autoria do Legislativo, que representa 77,6% do total das proposições elaboradas pelos dois autores. A diferença, em termos percentuais, de proposições é de 55,2%, diferença considerada bastante elevada. Entretanto, este trabalho julga importante se efetuar uma escala de relevância para submeter as proposições produzidas durante a 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa. Considerando que uma boa parte das proposições discutidas em plenário corresponde a matérias que são consideradas, para fins deste trabalho irrelevantes, uma vez que elas não registram uma taxa mínima de conflito Legislativo, já que elas são atos de competência exclusiva do Legislativo, tratam de questões mais internas da Casa, não estando sujeitos, portanto, à sanção do Executivo para serem aprovadas visto que tratam em seu conteúdo de matérias de caráter político, administrativo e processual, tal como está definido no Art. 178, 179 e 180 do Regimento Interno. São elas: Projetos de Resolução, Projetos de Decretos Legislativos, Processos e Requerimentos. Já que o objetivo desta seção do trabalho é mensurar

⁴ Os dados acima citados foram extraídos a partir do Sistema Operacional *PROGEL* utilizado pela Assembleia Legislativa do Pará

o grau de produção legal e o grau de aprovação de proposições entre Executivo e Legislativo, extingue-se do universo de análise as proposições em que não perpassam obrigatoriamente pela análise dos dois atores, já que com isto não se pode explorar o conflito legislativo.

Para classificar as proposições apresentadas e aprovadas na 16ª Legislatura da Assembleia Legislativa, adotou-se a tipologia empregada por Amorim Neto e Santos em seus artigos (2002; 2003) somada a estes o conceito de “*legislação relevante*” (ANASTÁSIA, 2003, p.65) ou “*legislação complexa*” (DOMINGUES, 1997, p.100) a fim de evitar distorções ocasionadas por uma análise excessivamente agregada e quantitativa das proposições, que consiste em caracterizar como “dominante” na relação Executivo–Legislativo um parlamento que detém um mero predomínio quantitativo no processo legiferante, predomínio este originado basicamente do inflacionamento de proposições do tipo “*homenagens e utilidade pública*”, ou seja, excluir do universo de análise matérias que não influenciam a relação Executivo–Legislativo. Em outras palavras merecem ser analisadas somente as proposições que realmente provocam o conflito legislativo, as que mais ocuparam as discussões em plenário dada a complexidade da matéria. Pois o Legislativo pode ser superior, no caso da 16ª Legislatura, em quantidade de proposições produzidas, entretanto se faz necessário avaliar a importância das matérias discutidas.

Neste sentido, ao se utilizar o *critério de relevância*, os tipos e matérias analisadas será somente a produção legal, ou seja, os Projetos de Emendas Constitucionais, Projetos de Leis Ordinárias e Leis Complementares. Sendo assim, considerando somente esse universo, ainda que o Legislativo permaneça como maior proponente de matérias, a diferença entre a sua produção e a do Executivo diminui conforme demonstra a Tabela 08 a seguir.

TABELA 08: proposições Legais distribuídas por natureza e autor selecionadas através do grau de relevância (2007–2010)

Tipo de Proposição	Quantidade por Autor					
	Executivo	%	Parlamentares	%	Total Executivo + Legislativo	%
Emendas Constitucionais	2	0,2	41	4,9	43	5,2
Leis Ordinárias	214	25,7	551	66,1	765	91,8
Leis Complementares	8	0,1	17	2,0	25	3,0
TOTAL	224	26,9	609	73,1	833	100,0

Fonte: Progel – Assembleia Legislativa do Pará.

A partir deste novo universo extraído a partir do *grau de relevância* das proposições, ainda que se observe a superioridade do Legislativo quanto a produção de projetos, a diferença entre os dois autores diminuiu. Do universo de 833 projetos elaborados pela soma do Executivo com o Legislativo, 224 foram de autoria do Governo, o que corresponde a 26,9% e 609 foram de autoria do Legislativo, que representa 73,1% do total das proposições elaboradas pelos dois autores. A diferença em termos percentuais de produção legislativa entre os dois é de 46,2%. Apesar de ainda elevada, diminuiu em relação ao universo analisado na Tabela 07 exposta anteriormente.

Em comparação ao trabalho de Barros (1999), a quantidade de produção legal do Executivo na 16ª Legislatura analisada aqui neste trabalho, ainda que inferior ao Legislativo, é muito elevada comparada ao que foi encontrado pela autora nas 12ª e 13ª Legislaturas. Nestas, somando as duas Legislaturas, o Executivo produziu 263 projetos de lei (BARROS, 1999, p.34), enquanto a 16ª Legislatura produziu 224. Com isto, constata-se que o Executivo (2007–2010) em uma única legislatura, ou seja, a 16ª, produziu quase o total de projetos que o Executivo (1991–1994 e 1995–1998) levou para produzir em duas legislaturas somadas (12ª e 13ª).

Um indicador fundamental para analisar a relação Executivo–Legislativo é a taxa de sucesso das proposições elaboradas por cada autor, ou seja as suas taxas de aprovação de matérias. A Tabela 09 abaixo revela a supremacia do Executivo sobre o Legislativo quanto a esta questão. Enquanto para o Legislativo a porcentagem de êxito foi de 34,2%, para o Executivo essa cifra ficou em 79%.

TABELA 09: resultado das Votações de Produções Legais distribuídas por natureza e autor no período de 2007 a 2010

	Emendas Constitucionais	Leis Ordinárias	Leis Complementares	TOTAL	%
Legislativo					
Elaboradas	41	551	17	609	
Aprovado	12	189	07	208	34,2
Reprovado	1	37	01	39	6,4
Outros	28	325	09	362	59,4
Executivo					
Elaboradas	02	214	08	224	
Aprovado	2	171	04	177	79,0
Reprovado	0	03	0	03	1,3
Outros	0	40	04	44	19,6

Fonte: Progel e Arquivo – Assembleia Legislativa do Pará.

Os dados demonstrados anteriormente na Tabela 08 são diferentes dos dados revelados na Tabela 09 acima. Esta última revela um panorama diferente. Ou seja, o autor preponderante quanto a elaboração de proposições legais não é o mesmo quanto a aprovação destas. Ao se analisar o grau de aprovação de projetos verifica-se que o Executivo, do total de proposições que enviou ao plenário, aprovou mais e reprovou menos em comparação ao Legislativo. O Executivo aprovou 177 das 224 proposições de sua autoria, ou seja, 79% e o Legislativo aprovou 208 dos seus 609 projetos, isto é, 34,2%. A taxa de 79% de aprovação do Executivo na 16ª Legislatura é considerada elevada, porém em comparação com a taxa de sucesso apresentada pelo Executivo durante a 13ª Legislatura estudada por Barros (1999, p.47) é considerada inferior. Enquanto que na 16ª o Executivo obteve uma taxa de 79%, o Executivo da 13ª Legislatura obteve 95%.

No que corresponde a Projetos de Emendas Constitucionais produzidas por cada autor, a taxa de sucesso do Executivo foi de 100% de aprovação contra 29,3% do Legislativo. No que compete a Projetos de Leis Ordinárias o Executivo aprovou 79,9% de suas propostas contra 34,3% do Legislativo. E por fim quanto a Projetos de Leis Complementares o Poder Executivo teve 50% dos seus aprovados contra 41,2% do Legislativo.

Quanto à taxa de reprovação, o Executivo apresentou uma taxa de 1,3% contra 6,4% do Legislativo sobre o total de proposições legais produzidas por cada um. Em comparação aos dados obtidos por Barros (1999, p.47) a taxa de reprovação do Executivo durante a 13ª Legislatura foi de 5%, portanto superior ao Executivo da 16ª Legislatura.

Quanto aos dados apresentados na Tabela 09 classificados como “**outros**”, refere-se a proposições retiradas de pauta, arquivadas ou que encontravam-se em andamento na época da realização da pesquisa. Eles nos mostram uma diferença elevada entre a taxa do Executivo e do Legislativo. Enquanto o primeiro apresenta uma taxa de 19,6%, o segundo apresenta uma taxa de 59,4%. Isto nos faz supor que esta taxa elevada para o Legislativo significa que os projetos do Executivo conseguiam prioridade como pauta de votação no plenário, uma vez que somente 40,6% dos projetos do Legislativo do universo analisado foram votados em plenário, enquanto que 80,4% dos projetos do Executivo foram votados, isto nos faz supor o controle de agenda exercido pelo Governo estadual.

Com as informações apresentadas quanto a totalidade da produção legislativa do Executivo se pode depreender que o padrão de aprovação de suas matérias submetidas ao Legislativo estadual segue um padrão semelhante ao nacional verificado por Figueiredo e Limongi (1999) e Amorim Neto e Santos (2002;2003), evidenciando uma preponderância do Executivo sobre o Legislativo por meio da “*agenda imposta*” pelo Governador que impõe suas “políticas” ao Legislativo subserviente, que embora seja o maior produtor de proposições (Tabela 08) não consegue aprová-las em grande quantidade.

Diante da constatação de que o Executivo com um total de 224 proposições, somadas a partir dos tipos que foram priorizadas para análise, conseguiu aprovar 177 – somando-se os três tipos de projetos que compõem o universo da pesquisa – e tendo o Legislativo aprovado 208 do total de 609 projetos elaborados, ou seja, em termos percentuais o Executivo teve um aproveitamento de 79% e o Legislativo 34,2%, tais dados nos sugerem a existência do “*ultrapresidencialismo estadual*”, tese defendida por Abrúcio (1998) através da qual defende que as Assembleias Legislativas estaduais brasileiras são instituições frágeis e dominadas por um ator central – o Poder Executivo –, representado pelo Governador de Estado através das prerrogativas que possui.

A partir das taxas de sucesso, percebe-se que enquanto o Legislativo tem dificuldade em aprovar projetos de sua iniciativa devido à concorrência entre os partidos representados na Assembleia Legislativa, o Executivo, valendo-se do poder de agenda, de mecanismos procedimentais e até mesmo da patronagem para formar, no plenário da Assembleia Legislativa, coalizões mínimas ou maiorias provisórias, consegue aprovar quase tudo o que encaminha.

A fim de se justificar a razão da preponderância de aprovação do total de projetos do Executivo perante o Legislativo, se faz necessário a partir deste ponto utilizar um outro indicador importante para a análise da relação Executivo–Legislativo: a disciplina partidária, porém mais precisamente a taxa de fidelidade dos partidos ao Executivo através do cálculo do seu *índice de apoio ao Governo* medida utilizada por Nicolau (2000, p.9). Sua operacionalização se dá através da razão entre o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do Governo e o total de deputados que compõem a bancada. Para tanto, se analisou somente as proposições enviadas pelo Governo à Assembleia Legislativa que somam 224 projetos. Deste universo, para a mensuração do *índice de apoio ao Governo* deve-se investigar somente as votações do tipo nominal, uma vez que somente através delas se é possível identificar os votantes e através destes, por sua vez, quais apoiaram o Governo e quais não.

Do total de 224 projetos elaborados pelo Governo Estadual, somente 07 tiveram votações nominais. Destas, em 06 o Governo saiu vitorioso por unanimidade dos votos. Apesar de que o universo de votações nominais seja muito pequeno em comparação ao total de projetos elaborados pelo Executivo, não influenciando a governabilidade, considerando-as na totalidade da produção legislativa, elas analisadas de maneira isolada, contribuem para se identificar pontos de conflitos entre os os dois Poderes.

Como pode-se observar logo adiante na Tabela 10, o Poder Executivo estadual paraense conseguiu obter êxito no total de votações nominais. Das 07 votações ocorridas, em 06 delas conseguiu aprovação por unanimidade. A partir da leitura das Atas de votação das 07 votações nominais, identificou-se a natureza destas matérias que correspondiam a 04 Projetos de Leis Complementares, destas, 03 tratavam sobre criação ou reorganização de Secretarias Estaduais e 01 sobre instituição de Regime de Previdência Estadual, 02 Projetos de Emendas à Constituição Estadual e 01 Projeto de Lei Ordinária, todos estes projetos de autoria do Executivo. Este último referente a instituir a Superintendência do Planejamento Territorial Participativo – SPTP, objeto do estudo de caso deste trabalho.

Utilizando-se o *índice de apoio ao Governo* (NICOLAU, 2000, p.9) que neste trabalho se abreviou por (*iag*) para identificar quais partidos mais e menos contribuíram com o Governo, em que tal mensuração se é obtida pela divisão entre o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do Governo e o total de

deputados que compõem a bancada, chegamos ao seguinte resultado expressado na Tabela 10 a seguir.

TABELA 10: índice de apoio ao Governo entre parlamentares presentes em pelo menos uma das 07 votações nominais distribuídos por Partido/Grupo e Ano detalhando cada votação⁵

Partido/ Grupo	Posição	Tamanho da Bancada (b)	2007				2008		2009								Média Total do iag(%) por partido/ grupo 2007 - 2009	
			1ª votação unânime	iag (%) ⁶	2ª votação unânime	iag (%)	Única votação - unânime	iag (%)	1ª votação unânime	iag (%)	2ª votação unânime	iag (%)	3ª votação (Superintendência)			4ª votação unânime		iag (%)
			Quantidade de votos (a)		Quantidade de votos		Quantidade de votos		Quantidade de votos		Quantidade de votos		Quantidade de votos		Quantidade de votos a favor	iag (%)		Quantidade de votos contra
PSDB	oposicao	8	7	88	8	100	6	75	6	75	4	50	0	0	8	5	63	64,4
PSDB- G8	intermediário	2	2	100	1	50	2	100	1	50	Ausente	0	Ausente	0	Ausente	1	50	58,3
PMDB	Aliado	7	5	71	6	86	5	71	3	43	4	57	0	0	5	5	71	57,0
PT	Aliado	6	6	100	6	100	4	67	6	100	5	83	1	4,2		2	33	69,6
PTB	Aliado	4	3	75	4	100	4	100	3	75	4	100	0	0	4	4	100	78,6
DEM	oposicao	1	1	100	1	100	1	100	1	100	Ausente	0	Ausente	0	Ausente	1	100	83,3
DEM- G8	intermediário	2	2	100	2	100	2	100	2	100	2	100	0	0	1	2	100	85,7
PV	Aliado	2	2	100	2	100	2	100	2	100	2	100	0	0	2	1	50	78,6
PR-G8	Aliado	2	2	100	2	100	1	50	1	50	1	50	Ausente	0	Ausente	1	50	57,1
PDT	Aliado	1	1	100	1	100	1	100	1		1	100	0	0	1	1	100	83,3
PSB	Aliado	1	1	100	1	100	1	100	1	100	1	100	0	0	1	Ausente	0	83,3
PPS	oposicao	1	1	100	1	100	Ausente	0	Ausente	0	1	100	Ausente	0	Ausente	1	100	80,0
PPS-G8	intermediário	1	1	100	Ausente	0	Ausente	0	Ausente	0	1	100	Ausente	0	Ausente	1	100	75,0
PRB	Aliado	1	1	100	1	100	1	100	1	100	Ausente	0	0	0	1	Ausente	0	80,0
PP-G8	intermediário	1	1	100	1	100	Ausente	0	Ausente	0	Ausente	0	Ausente	0	Ausente	1	100	75,0
PSC	oposicao	1	Ausente	0	Ausente	0	Ausente	0	1	100	Ausente	0	Ausente	0	Ausente	1	100	66,7
TOTAL DE VOTOS A FAVOR E CONTRA O GOVERNO			36		37		30		29		26	0	1		23	27		

⁵ Fonte dos dados: Atas de votação – Assembleia Legislativa do Pará

⁶ Iag é medido pela razão entre o total de votos dos parlamentares presentes a favor do Governo (a) e o tamanho da bancada do partido (b). A inclusão no cálculo do total do tamanho da bancada segue a opção de NICOLAU (2000, p.9). Pois segundo o autor, trabalhar somente com os deputados presentes às sessões seria desconsiderar que, – quando se trata de matérias de interesse do Executivo – é fundamental este mobilizar os deputados para comparecer às sessões.

Vale observar que, o interessante nesse quadro é que ele mostra que mesmo os partidos de oposição votavam com o Governo. Isto nos leva a constatar que não existia um completo conflito legislativo, em outras palavras, a relação conflituosa entre Executivo e Legislativo se deu somente durante uma das votações nominais, a da criação da Superintendência. As demais mostram um domínio do Executivo perante o Legislativo em que este não impôs dificuldades ao primeiro na aprovação de seus projetos.

Quanto a disciplina partidária, a qual diz respeito ao voto consonante de um deputado com a orientação do líder de seu partido, faz-se necessário analisar aquela bancada que possuisse no mínimo 02 deputados. Entretanto, como nesta seção, o objetivo é mensurar o *índice de apoio ao Governo (iag)*, decidiu-se explorar todas as bancadas independente do número de parlamentares de cada uma.

Dessa forma, o que se pode observar quanto a média total do percentual de *índice de apoio ao Governo (iag)* (Ver tabela 10), se expressa através de 4 grupos baseados no trabalho de NICOLAU (2000, p.4): 1º apresentando uma média total de apoio ao Governo de 90 – 100%; 2º apresentando uma média total de 83 – 85%; 3º uma média total de 75 – 80%, 4º uma média total de 64 – 69% e por último o 5º grupo com uma média total de 57 – 58%. Conforme nos mostra a Tabela 11 abaixo.

TABELA 11: distribuição de percentuais de apoio ao Executivo por partido nas 07 votações nominais

Média total do percentual de índice de apoio obtido pelo Governo (iag)⁷	Partidos / Grupos
90 – 100	Nenhum
83 – 85	DEM, DEM-G8, PDT e PSB
75 – 80	PTB, PV, PPS, PPS-G8, PRB e PP-G8
64 – 69	PSDB, PT e PSC
57 – 58	PSDB-G8, PMDB e PR-G8

Fonte: Atas de Votação da Assembleia Legislativa do Pará.

Como pode-se notar há uma mescla de base aliada, base oposicionista e G8 que mais apoiaram o Governo na aprovação de seus projetos durante as 07 votações nominais

⁷ Dados extraídos da Coluna “Média total de iag (%) por partido/grupo 2007-2009 da Tabela 10.

observadas. Diante disso pode-se concluir a obtenção de êxito pelo Governo na relação com os parlamentares a partir do universo analisado.

Na Tabela 12 a seguir, apresenta-se a média geral de variação do *índice de apoio ao Governo (iag)* discriminado por partido e por ano, a fim de que possamos verificar qual partido ao longo da 16ª Legislatura foi se tornando mais ou menos fiel ao Executivo.

TABELA 12: média geral de variação do índice de apoio ao Governo entre os parlamentares presentes nas votações nominais discriminado por partido e ano

Partido	Posição	Tamanho da Bancada	2007	2008	Variação 2007/2008 %	2009	Variação 2008/2009 %	Média de Variação 2007-2009 %
			Média de <i>iag</i> (%)	Média de <i>iag</i> (%)		Média de <i>iag</i> (%)		
PPS	Oposição	1	100,0	0 ⁸	100,0	66,7	66,7	83,4
PPS-G8	intermediário	2	100,0	0	100,0	66,7	66,7	83,4
PP-G8	intermediário	1	100,0	0	100,0	50,0	50,0	75,0
PSDB-G8	intermediário	2	75,0	100,0	25,0	33,3	66,7	45,9
PSC	Oposição	1	0	0	0	66,7	66,7	33,35
PR-G8	intermediário	2	100,0	50,0	50,0	37,5	12,5	31,3
PRB	Aliado	1	100,0	100,0	0	50,0	50,0	25,0
PSDB	Oposição	8	94,0	75,0	19,0	47,0	28,0	23,5
PT	Aliado	6	100,0	67,0	33,0	55,1	11,9	22,5
PTB	Aliado	4	87,5	100,0	12,5	68,8	31,2	21,9
PV	Aliado	2	100,0	100,0	0	62,5	37,5	18,8
PMDB	Aliado	7	78,5	71,0	7,5	42,8	28,2	17,9
PDT	Aliado	1	100,0	100,0	0	66,7	33,3	16,7
PSB	Aliado	1	100,0	100,0	0	66,7	33,3	16,7
DEM	Oposição	1	100,0	100,0	0	66,7	33,3	16,7
DEM-G8	intermediário	2	100,0	100,0	0	75,0	25,0	12,5

Fonte: Atas de Votação da Assembleia Legislativa do Pará.

⁸ o valor zero no *iag* foi obtido a partir da ausência de parlamentares da bancada na votação (dado extraído da Tabela 10 anterior)

A partir dos dados da Tabela 12, podemos concluir que o partido ou o grupo que se manteve mais fiel, ou seja, menos instável, no apoio ao Governo, uma vez que apresentou a menor taxa média de variação de *iag* foi o DEM-G8, com um valor de 12,5% no período de 2007-2009. Os menos fiéis, conseqüentemente, os que apresentaram a maior taxa média de variação de *iag* foram o PPS e PPS-G8, apresentando juntos uma taxa de 83,4%.

À procura por razões que expliquem o *índice de apoio ao Governo (iag)*, este trabalho passa a analisar o quadro de titulares das Secretarias e Órgãos do Estado, a fim de que se possa verificar se há relação entre o apoio ao Governo e cargos ocupados pelos partidos no Executivo. Essa análise se apóia no trabalho de Amorim Neto (2000) o qual a partir de pesquisas concluiu que o comportamento legislativo dos deputados variam conforme a ocupação de cargos por seu partido na esfera da administração do Executivo.

Nesse sentido, a Tabela 13 abaixo nos mostra o quadro de cargos de Secretários de Estado das Secretarias e Órgãos no Executivo distribuídos por partido/grupo.

TABELA 13: distribuição de cargos de Secretários de Estado nas Secretarias e Órgãos do Executivo distribuídos entre partidos/grupos

Legenda partidária / Grupos	Posição da Legenda	Número de Secretários
PT	Aliado	35
PMDB	Aliado	14
TEC/GOV ⁹	Aliado	10
PDT	Aliado	02
PSB	Aliado	01
PR – G8	Intermediário	01
PPS – G8	Intermediário	01
PTB	Aliado	01
PC do B ¹⁰	Aliado	01
TOTAL		66

Fonte: Governo do Estado do Pará - 2008.

⁹ O grupo “TEC/GOV” diz respeito às indicações técnicas feitas pelo Governo estadual, ou seja, indicações que não eram mediadas por relações político-partidárias.

¹⁰ PC do B não compunha o quadro de partidos na Assembleia Legislativa do Pará na 16ª Legislatura

Ao compararmos o partido com o maior número de Secretários na Tabela 13 com a média percentual de apoio obtido pelo Governo entre os partidos apresentado na Tabela 11, verificamos algumas incongruências. O Partido dos Trabalhadores – PT, mesma legenda da Governadora, apesar de ser o partido que era representado pela maioria dos Secretários de Estado na ocupação de seus cargos, aparece no quarto grupo como o partido que mais destinou apoio ao Executivo verificado no universo de 07 votações nominais analisadas. Com o PMDB – aliado determinante na vitória do governo Ana Júlia nas eleições de 2006 e durante a gestão, o principal partido aliado do PT – na tabela 13 aparece em segundo lugar no número de Secretarias sob seu controle, entretanto ocupa o quinto lugar quanto a taxa de apoio ao Executivo. Isso nos revela que os resultados encontrados por Amorim Neto (2000) – qual seja a relação direta entre cargos ocupados no Executivo e apoio no parlamento – não se aplicam ao caso da relação Executivo–Legislativo no Pará durante a 16ª Legislatura. Pois ainda que os dois partidos acima citados representassem os maiores ocupantes de cargos de Secretários de Estado, isto não tornou os dois partidos como os maiores apoiadores dos projetos do Governo nas 07 votações nominais verificadas.

Por outro lado, a teoria de Amorim Neto (2000) também não se aplica no caso dos partidos de oposição, em que alguns deles constam como ocupando os primeiros lugares no apoio ao Executivo (Tabela 11), entretanto não ocupam nenhuma das Secretarias da esfera administrativa do Executivo conforme a Tabela 13.

Diante dos dados apresentados no conjunto de tabelas e da exposição do panorama da Assembleia Legislativa e do Governo bem como a composição das bases, podemos concluir neste capítulo que o Governo dispunha de maioria na Assembleia Legislativa e que contava com apoio estável das bancadas dos partidos na votação de seus projetos, conseguindo aprovar 79% deles contra 34,2% do Legislativo. Com isso considera-se elevado o grau de poder decisório na arena legislativa de que dispunha o Governo durante a 16ª Legislatura (2007-2010), apesar de que quando comparamos com o Governo da 13ª Legislatura (BARROS,1999, p.47) este apresentou uma taxa de êxito de 95%.

Recapitulando o resultado dos dados obtidos temos como ilustração o quadro a seguir:

QUADRO I: Resumo dos dados obtidos quanto ao desempenho e a relação do Governo Estadual com a Assembleia Legislativa do Pará durante a 16ª Legislatura (2007 – 2010)

Dado	Resultado
Obtenção da maioria das cadeiras no Plenário	SIM
Obtenção da maioria das cadeiras da Comissão de Orçamento e Finanças e da de Constituição e Justiça	SIM
Obtenção da Presidência nas duas Comissões	SIM (Durante metade da 16ª Legislatura)
Obtenção da Presidência da Mesa Diretora pela mesma legenda partidária da Governadora	Não. A presidência foi ocupada pelo seu principal aliado (PMDB) e a 1ª vice-presidência durante a primeira metade da Legislatura foi ocupada por partido da situação e a segunda metade ocupada pelo Grupo intermediário G-8. A 2ª vice-presidência durante a primeira metade da Legislatura foi ocupada pelo Grupo intermediário G-8 e a segunda metade ocupada por partido da oposição.
Obtenção da maioria das cadeiras da Mesa Diretora	SIM. A maioria das cadeiras eram ocupadas pela base aliada do Governo
Índice de apoio ao Governo (Iag)	Elevado (variavam de 57 a 85%)
Ocupação de cargos de Secretários de Estado	97% ocupados pelos partidos (PT e PMDB e PC do B) da base aliada e 03% ocupados pelo Grupo intermediário G-8

Fonte: Autor da pesquisa

A partir deste resumo, depreende-se que os fatores que explicam a taxa de sucesso de 79% de aprovação dos projetos do Executivo são: maioria parlamentar no plenário, nas Comissões e na Mesa Diretora, Presidência desta ocupada por partido aliado e Índice de Apoio ao Governo (iag) elevado (NICOLAU, 2000). A distribuição de cargos de Secretários de Estado aos partidos não foi um fator determinante, no universo das 07 votações nominais analisadas, uma vez que os partidos PT e PMDB que compunham os principais partidos da base aliada não correspondiam aos principais apoiadores do governo nas votações nominais de seus projetos. Entretanto os fatores que explicam a preponderância do Executivo nas 07 votações nominais não garantiram ao Governo a vitória na aprovação do Projeto 01/2008 que instituiria a SPTP. Através desta pesquisa não se observou um completo conflito legislativo aparente na totalidade de projetos do Executivo, já que a única ocorrência se deu somente

durante a votação da criação da Superintendência. Dessa maneira, considerando a totalidade da produção legislativa do Executivo, confirma-se a existência de um padrão cooperativo conforme observado nos estudos de Figueiredo e Limongi (1999) na esfera federal, entretanto, comparando-se a votação do projeto de criação da SPTP com o total da produção legislativa do Executivo, se verifica que o projeto da SPTP não seguiu ao padrão cooperativo das demais votações (79%). Isso nos mostra que a Teoria da Predominância (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999) não é absoluta, e sim confirma-se a teoria de Castro Santos (1996) de que o padrão cooperativo dos exercido pelo Legislativo é relativo e varia de acordo com o tipo e importância da matéria a ser votada, levando o Executivo a ter que, frequentemente, buscar construir maiorias em cada votação.

Analisando-se a totalidade de projetos enviados pelo Executivo ao Parlamento e o seu índice de aprovação de 79%, demonstram que a rejeição ao projeto de criação da SPTP não se explica pela primeira hipótese que versa sobre a relação conflituosa como a razão para a reprovação do projeto no plenário.

O caso do Projeto de instituição da SPTP, tem sua reprovação pela Assembleia Legislativa explicada por outros fatores que não a existência de minoria ou indisciplina parlamentar apresentada pelo comportamento dos deputados para com o Executivo, uma vez que os dados expostos pelos dados das diversas tabelas nos demonstram o contrário, ou seja, o Executivo dispôs de apoio parlamentar e controle de agenda em quase a totalidade da sua produção legislativa.

Nesse sentido as razões da rejeição pela maioria dos parlamentares à criação da SPTP será apresentada no capítulo que se segue, onde no mesmo abordará especificamente o Projeto de Lei nº 01/2008, o significado da Superintendência e como interpretavam os parlamentares a instituição do referido órgão e os reais objetivos pelos quais acreditavam que o Executivo possuísse com a sua criação.

Capítulo III – O Projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP)

3.1 Organização e Funcionamento da Superintendência do PTP.

Este capítulo tratará especificamente do projeto de criação da SPTP (nº 01/2008) e a sua apreciação pela Assembleia Legislativa do Pará, que corresponde ao estudo de caso deste trabalho sob a perspectiva da teoria da interação Executivo–Legislativo.

Em mensagem à Assembleia Legislativa, com a data 03 de Janeiro de 2008, o Poder Executivo discorreu sobre o projeto enviado para a apreciação pela Casa Legislativa. No documento informava:

o Governo envia a essa Casa o Projeto de Lei que institui a SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E PARTICIPATIVO (SPTP), como unidade orçamentaria de atuação especial vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento - SEPOF com a finalidade de promover a metodologia do PTP, por meio de mecanismos de integração e democratização da participação popular, sob a perspectiva da construção da gestão descentralizada na definição do orçamento público no Estado do Pará. (Governo do Pará, 2008, p. 01).

A Superintendência do PTP teria a finalidade de coordenar o sistema de participação popular e controle social do Estado, por meio das ações elencadas abaixo conforme definia o Governo estadual:

I – organizar, coordenar e realizar a implantação e consolidação do sistema de participação popular e controle social no Estado do Pará por meio de instâncias de participação sob as formas de Plenárias Públicas Regionais, Assembleias Públicas Municipais, Eleições de Representantes e Conselhos Regionais e Estadual;

II – coordenar e acompanhar o processo de formação, capacitação, sistematização e pesquisa do sistema de participação popular, das coordenações regionais e dos agentes regionais;

III – contribuir para que os projetos de desenvolvimento do Estado do Pará fossem debatidos em fóruns, seminários e espaços da sociedade civil nos Municípios e nos Territórios de Integração Regional do Pará;

IV – promover a participação popular da sociedade civil organizada na elaboração e na avaliação dos programas do Plano Plurianual do Estado do Pará - PPA;

V – implementar ações voltadas ao processo de fiscalização e acompanhamento dos programas do PPA e das obras e serviços aprovados nas Leis Orçamentárias Anuais.

A SPTP utilizaria como instrumento de participação social: as Plenárias Públicas Regionais, Assembleias Públicas Municipais (APMS), os Conselhos Regionais (CRS) de Participação Popular e Controle Social e o Conselho Estadual (CE) de Participação Popular e Controle Social.

As Plenárias Públicas Regionais seriam abertas à população e realizadas a cada quatro anos em municípios pólos das Regiões de Integração Regional, com a finalidade de eleger as prioridades dos macro-objetivos da ação governamental que norteavam o Plano Plurianual do Governo do Pará.

As Plenárias Públicas Municipais seriam abertas à participação direta e universal de todos os cidadãos comprovadamente residentes nos municípios em que se realizassem as plenárias e teriam como objetivos definir, com base nas diretrizes do planejamento regional, as prioridades a serem enviadas aos Conselhos Regionais de Participação Popular e Controle Social, para a deliberação; e eleger os Conselheiros dos municípios para compor o CRS, com seus respectivos suplentes, para um mandato de quatro anos, representando a sociedade civil organizada.

Os Conselhos Regionais de Participação Popular e Controle Social (CRS), os quais seriam um número de 12 no total correspondente a 12 regiões de integração definidas pelo Governo do Estado, seriam mecanismos de controle social da gestão pública estadual com objetivo de deliberar sobre as demandas municipais e regionais oriundas das Plenárias Públicas Regionais e Assembleias Públicas Municipais com as atribuições de:

I - hierarquizar as ações para as regiões de integração, a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Participação Popular e Controle Social, considerando as peculiaridades regionais;

II - apoiar o Poder Executivo Estadual na elaboração dos Planos de Desenvolvimento das Regiões e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Pará.

O Conselho Estadual de Participação Popular e Controle Social (CE), por sua vez teria o objetivo de propor políticas públicas para a ação governamental do Estado do Pará, com as seguintes atribuições:

I - propor prioridades dentre as ações aprovadas nos Conselhos Regionais que irão compor o Plano Plurianual e o Orçamento Anual;

II - debater e atualizar as diretrizes básicas do planejamento das Regiões de Integração Regional.

O Conselho Estadual seria presidido pelo Governador do Estado e composto por conselheiros e seus respectivos suplentes, representantes do poder público e da sociedade civil organizada da forma que segue abaixo:

I – Governador do Estado que seria o presidente;

II – Representantes do Governo do Estado do Pará;

III – Representantes das organizações da sociedade civil de âmbito estadual;

IV – Representantes dos Conselhos Regionais – CR's.

Os Representantes do Governo do Estado que comporiam o Conselho Estadual seriam em número de dezoito e seriam nomeados pelo Governador, e seriam os Secretários de Estado da Administração Direta e Indireta.

Quanto à estrutura organizacional da Superintendência a mesma teria um cargo de Superintendente com remuneração que equivaleria a 80% do cargo de Secretário de Estado. 05 Coordenadores regionais como remuneração de DAS-5, 01 Coordenador de Planejamento, 01 Coordenador de Formação, 01 Coordenador de Pesquisa e Sistematização e 01 Coordenador de Administração e Finanças, todos com remuneração de DAS-5. Estava previsto ainda 01 Chefe de Secretaria e 02 Assessores, ambos com remuneração de DAS-3.

Quanto ao seu Orçamento, o Poder Executivo abriria no Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, um crédito especial de até R\$ 5 Milhões de reais para a Superintendência.

3.2 Apreciação e interpretação do projeto de instituição da SPTP pela Assembleia Legislativa

O projeto de criação da Superintendência do PTP deu entrada na pauta do plenário da Assembleia Legislativa no dia 22 de abril de 2008. Na ocasião os deputados presentes na sessão questionaram o teor do projeto por justificarem que vários pontos do mesmo não foram esclarecidos pelo Governo. Nesta sessão o número de deputados presentes foi de 31 (sendo 18 da base aliada, 05 do grupo intermediário G-8 e 08 da oposição). O número de ausentes foi de 10 (sendo 04 da base aliada, 03 do G-8 e 03 da oposição). Apesar de a bancada situacionista estar em maior número no plenário, ou seja, quórum suficiente para aprovar o projeto, o mesmo não foi votado, devido o seu teor não satisfazer os parlamentares quanto ao entendimento do mesmo, uma vez que apresentava vários pontos questionáveis, segundo declararam os parlamentares presentes. Apesar de entrar na pauta de votações com pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, o mesmo não passou nas discussões em plenário.

A Comissão de Constituição e Justiça aprovou o projeto por concluir que o mesmo estaria amparado pelo art. 135, inciso IV, em combinação com o art. 105 da Constituição Estadual do Pará em seu inciso II, alínea “d”, que estabelece ser a matéria de iniciativa privativa do Governo do Estado, o qual destaca-se abaixo:

Art. 105. São de iniciativa privatiza do Governador as Leis que: (...)

II – dispunham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública. (CE, Art. 135, inciso IV e Art. 105, inciso II, alínea d, 2008)

A partir da leitura da Ata de Votação do dia 23 de Abril de 2008, data do segundo momento da discussão do projeto, uma vez que no dia anterior esgotou-se o tempo regimental da sessão, extraiu-se a informação de que os deputados que manifestaram a sua opinião sobre o projeto entendiam o mesmo mais como um instrumento político e menos como ferramenta institucional de gestão pública. Os parlamentares em concordância quanto às dúvidas sobre o projeto, inclusive o líder de Governo, decidiram mais uma vez retirar o projeto da pauta para discuti-lo posteriormente após o Governo esclarecer as dúvidas dos parlamentares quanto ao real objetivo e o funcionamento da Superintendência. Nesta sessão o número de deputados presentes foi de 30 (sendo 20 da base aliada, 02 do grupo intermediário G-8 e 08 da oposição). O número de ausentes foi de 11 (sendo 04 da base aliada, 03 da oposição e 04 do

G-8). Apesar de a bancada situacionista estar em maior número no plenário, ou seja, quórum suficiente para aprovar o projeto, o mesmo continuou não satisfazendo os parlamentares quanto ao esclarecimento dos pontos questionáveis, segundo declararam os legisladores presentes.

Durante as duas sessões referidas acima, o projeto recebeu emendas à sua redação por parte dos parlamentares, das quais foram 02 emendas aditivas e 02 emendas modificativas.

Uma das emendas aditivas ocorreu na sessão de 22 de Abril de 2008, de autoria do deputado Airton Faleiro do PT (líder do Governo), a qual discorria sobre a inclusão do inciso V ao Art. 22 do projeto. O inciso define a presença de 02 (dois) representantes da Assembleia Legislativa do Estado na composição do Conselho Estadual, sugerindo também, a exclusão do texto do parágrafo 1º do Art. 22 que diz ser “facultada” a participação de um representante da Assembleia Legislativa no referido conselho; o parágrafo 2º do Art. 22 passaria a ser o parágrafo 1º e o Art. 4º revogariam-se as disposições em contrário. Esta emenda aditiva visava assegurar a participação obrigatória do Poder Legislativo ao citado conselho.

A outra emenda aditiva, na sessão de 23 de Abril de 2008, de autoria do deputado Márcio Miranda do DEM-G8 (grupo intermediário) dizia respeito à adição do parágrafo 3º, do inciso IV, do Art. 22 do projeto, o qual dispõe sobre a composição do Conselho Estadual da SPTP. A sugestão da emenda trata da inclusão dos parlamentares a serem designados pela Assembleia Legislativa para compor o referido Conselho como titular de somente um dos Conselhos Regionais ou Estaduais. Uma vez que o texto original do Projeto 01/2008 citava como facultada a participação de 01 (um) representante da Assembleia Legislativa do Pará nos Conselhos Regionais.

Quanto às emendas modificativas, uma delas, na sessão de 23 de Abril de 2008, de autoria do deputado Márcio Miranda do DEM-G8 (grupo intermediário) tratava da alteração do parágrafo 1º, do inciso IV, do Art. 22, do projeto, o qual teria como nova redação a inclusão de representantes da Assembleia Legislativa, os quais seriam 04 deputados estaduais titulares e 04 deputados estaduais suplentes no Conselho Estadual. Uma vez que o texto original facultava a participação de 01 (um) representante da Assembleia Legislativa do Pará.

A outra emenda modificativa também na sessão de 23 de Abril de 2008, cuja autoria também era do deputado Márcio Miranda do DEM-G8 (grupo intermediário) destinava-se a modificar o Art. 16 do projeto, a qual determinava a presença de 02 deputados estaduais

titulares e 02 deputados estaduais suplentes em cada reunião nas 12 regiões de integração regional.

Após sofrer adiamento, finalmente o projeto que instituiu a Superintendência do PTP recebeu a votação dos deputados na sessão do dia 09 de Junho de 2009. O resultado foi negativo para a sua criação, recebendo somente 01 voto a favor, o qual foi de uma parlamentar da mesma legenda partidária e base aliada da Governadora, contra 23 votos contrários.

Um fato relevante é que o maior número de faltosos foi observado nesta sessão em que foi votado o projeto de criação da Superintendência: 17 faltosos. As outras 06 votações nominais apresentou uma média de 10 faltosos. Os 17 faltosos estavam distribuídos entre: 04 parlamentares da base oposicionista (PSDB, PSC, DEM e PPS), 06 do Grupo G-8 (PR-G8, PSDB-G8, DEM-G8, PPS-G8, PP-G8 e PR-G8) e 07 parlamentares da base aliada (PT, PMDB e PDT).

Através da leitura das Atas das sessões de 22 e 23 de abril de 2008, datas das primeiras análises do Legislativo sobre o projeto, pode-se identificar a justificativa da rejeição no dia 09 de Junho de 2009 à instituição da Superintendência. Conforme o que registrou estas atas, os deputados contrários ao projeto declararam importante ouvir os anseios da população através de um diálogo profícuo. Entretanto não concordavam que se tivesse que implementar uma Superintendência para que esse diálogo ocorresse, pois acreditavam que esta seria mais um órgão para burocratizar e emperrar o sistema político.

Afirmavam que desejavam que as obras definidas pelo Governo fossem, de fato, efetivadas e exigiam que o Governo colocasse em funcionamento os serviços públicos já existentes de forma contundente.

Defendiam ainda que a implantação da SPTP significaria um retrocesso e não uma evolução, pois enquanto o poder público não apresentasse condições de manter a plenitude pública existente¹¹ não daria para se criar mais órgãos e instituições.

Declaravam ainda que o Poder Legislativo é o “filtro” do Executivo e que a Casa Legislativa não deveria aprovar tudo que viesse do Governo e sim, analisar e decidir qual seria

¹¹ Termo utilizado pelo deputado Ítalo Mácola do PSDB. Este trabalho entende o termo, analisando o contexto da fala em que foi inserido, como se referindo às ações do Governo, em outras palavras, que as ações planejadas fossem de fato postas em prática.

a melhor opção para o Estado. Afirmavam ainda que os órgãos já existentes poderiam e deveriam realizar o que se pretendia que a Superintendência viesse a realizar.

3.3 As perspectivas dos atores dos Poderes Executivo e Legislativo sobre a SPTP

Como instrumento metodológico, julgou esta pesquisa a necessidade de realizar entrevistas com os seguintes atores: deputados a favor do projeto e contrários ao mesmo e a ex-Governadora do Estado do Pará – Ana Júlia Carepa . Os deputados entrevistados foram Airton Faleiro (PT - Líder do Governo na Assembleia Legislativa) e Parsifal Pontes (Lider do PMDB na Assembleia Legislativa).

Sobre a rejeição à SPTP, foi perguntado ao Líder do Governo as seguintes questões:

Qual o poder decisório do Governo na Assembleia Legislativa durante a 16ª Legislatura? As negociações entre o Governo e as bancadas se davam de maneira conflituosa? Para ter seus projetos aprovados o Governo necessitou fazer concessões às bancadas dos partidos? A que a sua pessoa atribui como o motivo que levou à reprovação parlamentar ao projeto da implementação da SPTP?

A partir das questões acima citadas chegou-se às seguintes respostas:

O Governo obteve maioria real absoluta por 03 anos, diminuindo no último ano de gestão (2010). Nesse momento o PMDB, maior aliado do Governo no segundo turno das eleições, e no plenário da Assembleia Legislativa, nos primeiros anos do Governo Ana Julia, já estava aliado ao opositorista PSDB.

Segundo o líder de Governo Airton Faleiro (PT), o Executivo conseguiu mais aprovar do que reprovar seus projetos até o momento em que possuía a maioria. No último ano de gestão sofreu mais derrotas. Declarou ainda que as relações entre o Executivo e o Legislativo se deram de maneira conflituosa como é de praxe entre os dois Poderes. E para mediar estes conflitos o Executivo necessitou fazer concessões ao Legislativo através da composição do Governo, da composição das emendas parlamentares, do atendimento às demandas de base e na concessão de alguns cargos no Executivo. Concluiu, considerando que o insucesso na aprovação da SPTP devia-se a erros metodológicos na sua elaboração. Em sua visão, quanto a origem da busca das demandas, o Governo criou expectativas e assumiu compromissos sem ter

como cumpri-los. Além disso, as Secretarias de Estado não estavam preparadas para a operacionalização do PTP, enfatizando que:

devido aos problemas metodológicos do PTP que refletiu na SPTP, fez com que o projeto de criação da SPTP apresentasse obscuridades quanto aos seu funcionamento e objetivo, levando os parlamentares a reprovarem o projeto. Ainda que o mesmo fosse votado nos anos anteriores referentes a época em que o Governo possuía a maioria real do plenário, ainda sim o projeto seria rejeitado, pois a oposição já vinha planejando imprimir uma derrota ao Governo.¹²

Quanto ao líder do PMDB na Assembleia Legislativa, Parsifal Pontes (opositor ao projeto da SPTP), foi perguntada, através de email, a seguinte questão:

Na sessão ordinária de 23 de Abril de 2008, ocasião em que foi encaminhado ao Plenário da Assembleia Legislativa o projeto de criação da SPTP, o senhor se mostrou contrário ao Projeto declarando: “os representantes do povo são os deputados eleitos, é o Poder Legislativo democraticamente constituído, portanto, institucionalizar o Planejamento Territorial Participativo tira da Assembleia Legislativa desse processo e isso vai provocar reações”. Diante de tal declaração, para o senhor o que significava a criação da Superintendência e quais as motivações que levou a Assembleia Legislativa a rejeitar o projeto?

Entretanto, até o momento da finalização da pesquisa o questionário não havia sido respondido pelo parlamentar. Contudo a sua fala divulgada no site da Assembleia Legislativa pela Assessoria de Imprensa no dia 23/04/08 serve como resposta à questão:

os representantes do povo são os deputados eleitos, é o Poder Legislativo democraticamente constituído, portanto, institucionalizar o Planejamento Territorial Participativo tiraria a Assembleia Legislativa deste processo e isso iria provocar reações.¹³

Na Ata de votação do dia 23/04/08, consta a seguinte fala de Pontes, na qual indicou a existência de discordâncias quanto a forma com que estava apresentado o projeto:

(...) aqueles que são contra a formatação deste projeto entendem-no mais como instrumento político e menos como ferramenta institucional de trabalho. (...) o Governo sendo democrático não deveria tentar substituir a representatividade da

¹² Entrevista realizada com o deputado Airton Faleiro (Líder do Governo no parlamento) no dia 16/03/ 2011

¹³ Notícia divulgada no site da Assembleia Legislativa do Pará em 23/04/08

Assembleia Legislativa no momento em que a SPTP a alija da composição de seu Conselho. Esta Casa quer contribuir na construção desta ferramenta, sugiro a inclusão da mesma em seus conselhos. (...) esta Casa tem grandes dúvidas a respeito deste projeto, e por isso sugiro a suspensão da votação considerando mais prudente retirar o projeto da pauta para discuti-lo melhor fora do plenário.¹⁴

Com isto, diante da análise da trajetória do *Projeto 01/2008* que instituiu a Superintendência do PTP e a partir das entrevistas realizadas depreende-se que na concepção dos deputados entrevistados o Legislativo não se mostrava contrário a implantação do PTP, mas sim somente a sua institucionalização representada pela implantação da Superintendência, pois não acreditavam se realmente a SPTP representaria uma nova estrutura organizacional ou se tratava de uma instituição política utilizada pelo Executivo para que aumentasse seu poder de barganha perante o Legislativo.

Em entrevista à ex-Governadora do Estado, Ana Júlia Carepa (PT), quanto às suas opiniões sobre que fatores levaram à rejeição ao projeto de criação da Superintendência do PTP pelos parlamentares da Assembleia Legislativa do Pará, a mesma declarou que ocorreu uma incompreensão do que de fato o PTP representava para a sociedade paraense.

O PTP nada mais é do que uma forma de exercício da soberania popular, através da participação ativa do povo na vida pública, decidindo onde e como devem ser aplicados os recursos públicos. É o exercício da democracia e do direito participativo que a Constituição Federal assegura a todos os cidadãos brasileiros. Nesse sentido, não foi o projeto de criação da Superintendência do PTP que foi negado, mas sim o direito do povo participar da vida pública paraense e no fundo de decidir o seu futuro.¹⁵

Dando sequência a entrevista à ex-Governadora, lhe foi perguntado qual a sua opinião quanto a suspeita dos deputados sobre os objetivos da criação da Superintendência bem como ao temor por parte dos mesmos de que essa nova unidade administrativa poderia significar uma competição com a Assembleia Legislativa conforme declarou o deputado Parsifal Pontes na sessão ordinária de 23 de Abril de 2008 na Assembleia Legislativa, ao dizer que os representantes do povo são os deputados eleitos.

Em resposta a ex-Governadora declarou que:

¹⁴ Ata do dia 23/04/08

¹⁵ Entrevista à ex-governadora do Pará Ana Julia Carepa concedida por email em setembro de 2011

a Constituição Federal assegura ao povo brasileiro duas formas de exercício da soberania popular: a forma indireta (por meio de representantes eleitos – deputados, senadores, etc.) e a forma direta, por meio de instrumentos como o referendo, a iniciativa popular e o plebiscito. Isso todo parlamentar tem obrigação de saber. Os parlamentares não são representantes absolutos da vontade do povo, que também pode e deve se fazer representar diretamente quando conveniente para o exercício da sua cidadania, do contrário não seria um regime democrático¹⁶

Para Carepa (PT), a participação popular é um direito que ainda não compõe o cotidiano político do povo paraense e brasileiro de modo geral. E por esta razão tal direito é ignorado pelos parlamentares que temem a perda de espaço na arena política. Nesse sentido desejariam privar a população de exercer uma participação mais ativa nas decisões da vida pública, uma vez que para a entrevistada, a participação representa, acima de tudo, possibilidade de mudança na vida social e política das pessoas que se tornam mais conscientes de seus direitos.

Carepa declara ainda a existência da percepção equivocada dos parlamentares quanto ao significado da SPTP e do PTP. Segundo ela o PTP e sua Superintendência não tirariam poderes do Legislativo, uma vez que a Constituição Federal não permite isto, mas sim legitima as decisões do Estado em favor de seu povo e amplia a cidadania popular. A criação da Superintendência, visaria criar condições para que a experiência do PTP e SPTP se tornasse uma ação de Estado e não a vontade de um Governo.

Quando questionada se a ausência na sessão de votação do projeto da Superintendência de parlamentares da sua mesma legenda partidária e a insuficiente ou quase inexistente articulação do Executivo no dia 19 de Junho pela aprovação do projeto, poderia significar o surgimento de um desinteresse do Governo pela implementação da Superintendência, Carepa (PT) respondeu que o Executivo tinha muito interesse na aprovação do projeto porque, segundo ela, representava um avanço social e político na forma de construir e implementar as políticas públicas no Estado do Pará. Ratifica o que já havia declarado anteriormente que a questão seria a de que o PTP não foi compreendido na sua essência ou teria sido mal interpretado pelos parlamentares levando a afetar o posicionamento da bancada no momento da votação.

A preocupação dos parlamentares, acreditava Carepa, era que com a aprovação do projeto de criação da Superintendência do PTP, a participação popular deixasse de ser uma

¹⁶ Entrevista à ex-governadora do Pará Ana Julia Carepa concedida por email em setembro de 2011

ação isolada do Governo e se tornasse uma ação de Estado, mediante um arranjo institucional que criava condições e meios necessários a esse processo democrático.

Nas palavras de Carepa (PT):

na prática, os parlamentares temiam perder a capilaridade sobre o eleitorado, o que demonstra que ainda precisamos avançar muito no sentido de garantir o exercício dos direitos sociais e políticos do povo e fortalecer a democracia participativa.¹⁷

A fim de se buscar uma relação entre o desempenho de seu Governo no processo legislativo (79% de proposições aprovadas) e as teorias descritas no capítulo I deste trabalho, quais sejam as de preponderância do Executivo no processo legislativo, perguntou-se a Carepa (PT) como descrevia e classificava a relação de seu Governo com a Assembleia Legislativa no período de 2007 a 2010, obteve-se a seguinte resposta:

Nós tivemos uma relação muito harmônica com o Legislativo, por que conseguimos aprovar muitos projetos que evidentemente eram importantes para o Executivo, mas que principalmente interessavam ao povo. Esse índice de aproveitamento na legislatura que você citou, demonstra o grande esforço de articulação e convencimento necessário para garantir a governabilidade e implementação do projeto do Governo, materializado no Novo Modelo de Desenvolvimento. É claro que nem sempre conseguimos sucesso nas nossas iniciativas, mas o debate político e o direito de discordar desta ou daquela proposta faz parte da democracia e da relação de independência dos Poderes.¹⁸

Com esta declaração, Carepa (PT) concorda com os dados e as conclusões a que chegou-se no capítulo II deste trabalho, ou seja, os de que seu Governo obteve um grau de aproveitamento elevado de proposições no parlamento e maioria parlamentar.

E tendo este apoio elevado por parte dos parlamentares ao Executivo, a pesquisa julgou necessário perguntar à Governadora se as dúvidas dos deputados sobre os objetivos da Superintendência estavam relacionadas a conflitos de interesses. Segundo Carepa (PT):

Não vejo como conflito de interesse, mas como receio de perder espaço político junto ao eleitorado, porque aprovar a Superintendência do PTP, significava abrir mão de uma condição de “representação suprema do povo”, ou seja, seria permitir que o povo também influísse nas decisões políticas e na vida pública de forma direta, que como já frisei é um direito assegurado na Constituição, embora não seja

¹⁷ Entrevista à ex-governadora do Pará Ana Julia Carepa concedida por email em setembro de 2011

¹⁸ *idem*

respeitado. Não significa dizer que os parlamentares teriam menos poder, acontecesse que o debate político seria ampliado para fora da Assembleia, passando a fazer parte do cotidiano do cidadão. Nossa cultura de debate político é restrita ao período eleitoral e não temos o hábito de exercer nossa cidadania com frequência, quando isso mudar acredito que o perfil e a atitude dos parlamentares também será outra.¹⁹

Por fim, foi solicitado a ex-Governadora que respondesse se haveria realmente a possibilidade da competição ou a rejeição foi motivada por questões políticas. Ou ainda se acreditava que a necessidade de implantação da Superintendência poderia significar que o Poder Legislativo não estaria desempenhando de maneira eficiente seu papel, ou seja, o de representar os interesses da população, abrindo margem para a instalação de uma nova instância de poder entre Estado e Sociedade.

Sua resposta, destaca-se abaixo:

A Constituição Federal estabelece que os três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) são independentes e harmônicos entre si, obedecendo ao princípio da separação dos Poderes, além de ser Cláusula Pétreia Fundamental, ou seja, não pode ser mudada. Então mesmo que se pretendesse, o que não era o caso, não haveria a menor possibilidade de se constituir uma “nova instância de poder”. Se isso foi colocado como justificativa para não aprovação do projeto, a intenção foi de desviar o foco da discussão, fazendo-se acreditar que o Executivo pretendia enfraquecer o Poder Legislativo, quando na verdade o objetivo era ampliar a participação popular nas decisões políticas e na vida pública.²⁰

Vale frisar que nesta resposta da ex-Governadora, a mesma não opina sobre o desempenho do Legislativo, apenas atém-se a comentar sobre o fato de a Superintendência representar ou não uma nova instância de poder entre Estado e Sociedade.

Como o objetivo de se confirmar a hipótese levantada neste trabalho a respeito dos motivos que levaram à rejeição do projeto de criação da Superintendência na Assembleia Legislativa, utilizou-se todas as fontes de dados e informações sobre esta questão, e neste sentido a pesquisa partiu para a análise dos Anais de votação das sessões em que tramitou e foi votado o projeto. A partir da leitura destes documentos extraiu-se as opiniões dos parlamentares através de suas falas em plenário que serão descritas nas linhas que se seguem abaixo.

¹⁹ *ibidem*

²⁰ Entrevista à ex-governadora do Pará Ana Julia Carepa concedida por email em setembro de 2011

Para o Deputado Carlos Bordalo (PT), membro da bancada governista, na sessão de 22 de abril de 2008 – época da entrada do projeto no plenário – declarou que o PTP seria uma modalidade de participação popular entre diferentes atores apresentando suas visões, suas demandas e também estimularia a mobilização, pois segundo o deputado, é importante a mobilização da sociedade e todos os setores para defenderem seus interesses mesmo que às vezes sejam contraditórios com a hegemonia principal que esteja num determinado Governo. Cita como exemplo, o fato de que o Governo também ficará comprometido com a modalidade de participação popular assim como os deputados. Para isto, os parlamentares precisariam estar bastante articulados e sintonizados com as demandas que a população escolher. O parlamentar lembrou que próximo de 80% do Plano Plurianual aprovado estão coerentes com o que foi discutido e apontado nas plenárias do PTP.

Segundo Bordalo (PT), a lei que versa sobre a criação da Superintendência do PTP criaria uma estrutura de Estado e não uma estrutura de Governo. E a sua aprovação pelo Legislativo significaria um grande passo no aperfeiçoamento do Estado Democrático no Pará. A estrutura não estaria passível de ser eliminada, ou a dinâmica não ser mais realizada, pois uma vez instituída a Superintendência como estrutura de Estado, a dinâmica de participação popular continuaria independente de legenda partidária do Governador. Nas palavras de Bordalo (PT) temos:

É uma estrutura que a sociedade passará a adotar como permanente e cada vez mais aprender a lidar com a combinação da democracia chamada direta, com a democracia representativa que somos nós que representamos. Alguns consideram a existência desses dois processos de representação como antagônicos, acho que não, acho que são complementares, porque somos legitimamente representantes eleitos pela população. Isso é inalienável, ninguém nos tira. Agora com isso não estão esgotadas todas as faces de um processo de representação, ele é muito mais dinâmico, às vezes diverso e complexo do que a nossa capacidade de absorvê-lo e tê-lo presente todos os dias.²¹

O deputado enfatiza ainda que é muito rica a experiência de combinação entre os dois processos de representação: a democracia direta com a democracia representativa, e que porém, em última instância, o que valeria seria a posição final do processo de democracia representativa. O deputado reivindica que cada vez mais os parlamentares deveriam estar abertos a discussão sobre a importância da participação popular não se submetendo a discutir

²¹ Anais da 30ª sessão ordinária realizada no dia 22/04/08

de forma oportunista o processo que vem da democracia direta. Deveria-se dialogar de forma crítica, propositiva e afirmativa.

O fato curioso é que Bordalo (PT), segundo o que consta nos Anais desta primeira sessão, momento em que o projeto adentrou a pauta do plenário (22/04/2008), destacou-se como autor do discurso mais enfático em defesa da aprovação do projeto da Superintendência naquela sessão. Entretanto, na sessão do dia 09 de Junho de 2009, data da votação final do Projeto, o deputado estava entre os 07 faltosos da base aliada no plenário. O mesmo, juntamente com o deputado Miriquinho Batista (PT) se ausentaram para participar de reuniões externas e se apresentaram ao plenário após o encerramento da sessão, segundo versa a matéria do jornal Diário do Pará de 10 de junho de 2009. Em entrevista ao referido jornal, Bordalo (PT) declarou: *“seria importante aprovar o projeto, mas a rejeição não é impeditiva da ação do Governo. Ele poderá ser implementado com os mecanismos gerenciais que já estão na SEPOF”*.

O Deputado Bosco Gabriel do PSDB, membro da bancada oposicionista, declarou que nunca foi contrário ao desenvolvimento do Planejamento Territorial Participativo, enfatizando que seria importante ouvir os anseios da população e suas lideranças, pois segundo o deputado, o líder comunitário talvez saiba mais da realidade social de sua comunidade do que um vereador ou deputado. Portanto, seria importante ouvir a população para transformar os seus anseios em serviços ou obras promovidos pelo Governo estadual. Entretanto, o que não concordava é que para atender às demandas da população teria que se criar uma Superintendência.

A existência da Superintendência seria desnecessária, pois acreditava que este órgão apenas seria mais um estágio entre o planejamento e a execução de obras e serviços, em outras palavras, estenderia ainda mais o tempo que o Poder Executivo levaria para atender as demandas da população, a Superintendência significaria o aumento da burocracia e conseqüentemente, o travamento do sistema. Declara ainda que não é necessário se fazer uma pesquisa para se identificar quais as necessidades da população como saúde, segurança educação. Elas são latentes. Cabe ao Governo não mais realizar reuniões e discussões, mas

sim agir. Transformar as propostas em ações efetivas²². Nas palavras do deputado Gabriel (PSDB):

Ora, agora me diga, vamos criar a Superintendência, agora quando é que vamos ter a coragem de discutir numa plenária, mais uma vez, um plano deste tamanho, um plano plurianual para ouvir da comunidade se aqueles primeiros anseios não forem realizados? O que é que o povo vai dizer? Fazer o que? Ora, vou fazer nada! Porque no primeiro momento que eu acreditei, que enchi meu coração de esperança, que fui lá e disse tudo o que queria e a coisa não aconteceu porque que eu vou lá novamente fazer? Então é um risco que o próprio Governo pode perder a credibilidade, entendeu Deputada Teté, acho que esta Casa e nós Deputados temos que colocar para fora aquilo que a gente sente como uma forma de dar nossa contribuição acho que esta discussão é importante? É!Volto a insistir, ouvindo as pessoas, agora daí criar uma Superintendência, mais despesas, mais cargos?²³

Corroborando com os argumentos contrários à institucionalização do PTP, temos o deputado André Dias (PSDB) da bancada oposicionista. Na sessão de discussão em plenário declarou que os deputados acompanharam todo o processo do Planejamento Territorial Participativo através das plenárias municipais e regionais e os custos operacionais demandados para as reuniões como transporte e alimentação. O PTP adentrou no Plano Plurianual e no Orçamento, entretanto o tamanho da participação do PTP no orçamento estadual não chegava a meio por cento deste. Isso suscitou em Dias as seguintes dúvidas:

Será que vai custar mais a Superintendência do que a decisão das pessoas? Trocando em miúdos, de repente esse recurso gasto na Superintendência talvez servisse para,

ao menos, pagar aquele meio por cento do orçamento que era necessário para as obras que foram plissadas no Planejamento Territorial Participativo.²⁴

Agora fico também pensando: Como montar uma estrutura dessas para ser responsável por decidir uma porção tão pequena do orçamento do Estado? Vai custar mais o meio do que o fim.²⁵

E mais: Isso é o que talvez não queira calar, isto está me cheirando mais a cabide de emprego. Vão dar um jeito de colocar o cabo eleitoral, vão distribuir cargos para quem não teve cargos suficientes, como se já não bastasse o que já foi inchado.²⁶

Outra declaração em plenário foi a do deputado Ítalo Mácola (PSDB) pertencente a bancada oposicionista. Em suas palavras levantou a questão da ocupação dos cargos relativos a

²² Pela expressão *transformar as propostas em ações efetivas*, utilizada pelo deputado Bosco Gabriel, este trabalho entende como o deputado se referindo as promessas feitas em campanha eleitoral pelo Governo.

²³ Anais da 30ª sessão ordinária realizada no dia 22/04/08

²⁴ Anais da 30ª sessão ordinária realizada no dia 22/04/08

²⁵ Idem

Superintendência. Para ele, este órgão seria efetivamente político, portanto, seus cargos seriam ocupados pela mesma legenda do titular do cargo de Governador. Afirma ainda que a política é uma ciência altamente subjetiva. Destaca-se a abaixo:

Você passa a direcionar as ações públicas para seu interesse eleitoral próprio. É diferente da saúde, da educação e da política do trabalho. O que estamos discutindo hoje é a criação de uma Secretaria política. Você pode pegar essa Superintendência e revestir dentro de uma organização partidária, vou colocar o meu partido dentro dessa organização e mais essa turma com DAS e fazer política. Ora, isso é antidemocrático. Precisamos, pensar diferente numa posição dessa. Pensei muito, o nosso Estado tem que evoluir. Não sei se uma Secretaria dessa fosse criada num País desenvolvido se isso pudesse ser objeto de uma intensa repulsa da população. Temos que garantir a igualdade de condições de todos, garantir a impessoalidade em nosso Estado. Quanto não estiver a condição de estabelecer a plenitude das políticas públicas de cada Secretaria, nós não podemos nos dar ao luxo de estarmos criando cargos e mais cargos. É claro que, quando você vai fazer pagamentos no Governo, você prioriza o pessoal. Então, nesse Governo já foram criados mais de 20.000 cargos, no total. Será que nós vamos passar essa legislatura toda, criando cargos?²⁷

O deputado ainda declarou que votou a favor da criação de novas Secretarias e a reforma das já existentes para que não fosse levantada a questão de que a oposição fosse inconseqüente. Mas a criação da Superintendência significaria para o deputado um estrapolamento no atendimento às solicitações do Governo. Lembrou aos demais parlamentares as suas condições de legisladores e que a Casa Legislativa deveria mostrar sua independência e não aprovar todos os projetos que o Executivo propusesse.

O deputado lembra ainda que não se faz necessário a criação de mais um órgão de relação exclusiva com a sociedade. Já existe uma Secretaria que fizesse isso, seria a Casa Civil. Que através de seus cargos, possui todos os mecanismos para desempenhar tal função.

Contribuindo com os argumentos de Mácola (PSDB), temos as defesas do deputado Alexandre Von do PSDB, oposição ao Governo, através das seguintes palavras, destacadas abaixo:

(...) Onde está a prioridade, a urgência, a importância de se criar mais uma estrutura com cargos, com DAS fartos, generosos, obviamente destinados aos companheiros do Partido dos Trabalhadores em todo o Estado para desenvolver uma série de ações, menos executar uma única obra ou prestar um único serviço dos milhares

²⁶ Ibidem

²⁷ Ibidem

assumidos no compromisso do Planejamento Territorial Participativo em todas as regiões, em todos os municípios do Pará (...) ²⁸

Sou obrigado a discutir este tema e corroborar com a preocupação de V. Ex^a. de que não precisa uma estrutura apenas para apadrinhar novos cargos de DAS no Estado, até porque já são fartos e generosos às centenas ou milhares de cargos dessa natureza já preenchidos. Não sei nem aonde o PT vai buscar mais filiados e companheiros para colocar nesses cargos generosos. ²⁹

Tendo esgotado o tempo regimental, a discussão sobre o projeto foi adiada para o dia seguinte, 23 de abril de 2008. Na ocasião outros deputados manifestaram suas opiniões a respeito da Superintendência, como as que serão descritas abaixo.

O deputado do PMDB, Parsifal Pontes, membro da base governista, lembrou que diversos deputados teceram suas opiniões a respeito da Superintendência e concluíram que a mesma representaria muito mais um instrumento político de inserção política de trabalho e muito menos uma ferramenta institucional de trabalho.

O parlamentar protesta que na formação dos Conselhos regionais e estaduais que comporiam a Superintendência o Executivo pretendeu alijar a presença da Assembleia Legislativa. Declara que:

E se é um Planejamento Territorial Participativo que precisa de antemão, para ser exercido, passar pela Assembleia Legislativa quando ela elabora o Plano Plurianual, quando ela vota o Orçamento, então esta Assembleia deveria estar representada nesses Conselhos. ³⁰

Pontes enfatiza também que a Constituição Federal define que todo poder emana do povo, entretanto é exercido através de seus representantes ou diretamente por meio de plebiscitos e referendos. Tiradas estas duas modalidades, o poder tem que ser exercido constitucionalmente pelos representantes do povo, que seriam os parlamentares. Segundo Pontes (PMDB):

Quem representa o povo num Estado democraticamente constituído? O Poder Legislativo, os deputados. O Governador representa o Estado, os deputados representam o povo, os deputados federais representam o povo brasileiro, os

²⁸ Anais da 30ª sessão ordinária realizada no dia 22/04/08

²⁹ Idem

³⁰ Anais da 31ª sessão ordinária realizada no dia 23/04/08

deputados estaduais representam o povo paraense, os vereadores representam o povo do município circunscrito a sua vereança e assim sucessivamente.³¹

Portanto, o plano territorial participativo no momento em que dessa participação tira a Assembleia Legislativa, é evidente que vai haver uma reação desta Assembleia, e é isso que vejo no momento, o que, todavia, pode ser ultrapassado, líder do Governo. S. Ex^a também tem participado dessa discussão e acredito que podemos ultrapassá-la, inserindo a Assembleia Legislativa na formação desses conselhos. Esta é uma primeira observação.³²

Para somar aos argumentos de Pontes, André Dias (PSDB) relembra que a Secretaria Estadual de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF) é imbuída de fazer as audiências públicas para determinação dos seus orçamentos, estando inscrito em carta e não sendo cumprido. A Superintendência usurparia esta responsabilidade da SEPOF.

Em resposta a Pontes (PMDB) e Dias (PSDB), o deputado Airton Faleiro – líder do Governo no parlamento declarou que a Superintendência cumpre exatamente a função de ser um instrumento para organizar, coordenar e administrar a metodologia da participação popular que o novo Governo com base na sua filosofia, nas experiências já executadas em outros Estados já está implementando.

Esclarece ainda que a Superintendência é integrante da SEPOF, coordenada por um ocupante de cargo que pertenceria à Superintendência, mas se submeteria hierarquicamente ao Secretário e à direção da Secretaria de Planejamento. Dessa maneira a Superintendência estando vinculada e integrante à SEPOF, não haveria o choque ou a usurpação de responsabilidades conforme defendeu Dias.

Para a deputada Suleima Pegado (PSDB) da base oposicionista, o projeto de criação da Superintendência não esclarece que a mesma estaria ligada ou pertencente a estrutura da SEPOF.

Após as declarações dos deputados no plenário, Pontes sugeriu o adiamento da votação e discussão do projeto até que o Poder Executivo esclarecesse as dúvidas dos parlamentares quanto a natureza e os objetivos da Superintendência através de uma audiência pública específica para esse debate.

³¹ Anais da 31ª sessão ordinária realizada no dia 23/04/08

³² Idem

Em resposta a Pontes, Faleiro – líder do Governo, concordou pelo adiamento da votação ressaltando ainda que o projeto passou pela Comissão de Justiça e nenhum dos aspectos levantados pelos deputados opositores ao projeto foram observados.

Nas palavras de Faleiro (PT):

Sei que a principal tarefa da Comissão de Justiça não é essa, mas não dá para um relator fazer um parecer, Deputado Parsifal Pontes, sem considerar essas questões. Precisamos discutir também a questão do mérito.³³

Então, o que estamos pedindo aqui é que o Governo se explique e diga necessariamente, para nós aprovarmos o projeto, o que é que ele quer com esta Superintendência porque não está claro. O que é isto? É uma nova estrutura organofuncional? É um braço auxiliar da SEPLAN? É um instrumento político que vai possibilitar inclusive trabalhar a política partidária? Nós queremos saber disso.³⁴

A votação do referido projeto foi então adiada por 05 sessões até que o Executivo esclarecesse em audiência pública os objetivos e significados da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo.

Até a data da votação do projeto, 09 de Junho de 2009, este trabalho de pesquisa não constatou nenhum registro de que a audiência pública com o Poder Executivo tivesse sido realizada. Na referida data de votação, o Projeto 01/2008 que versava sobre a implementação da Superintendência, foi rejeitado com 23 votos contrários e 01 a favor, este último da Deputada Bernadete Ten Caten do PT.

Podemos concluir, através da análise empírica, sobre a apreciação e interpretação da Assembleia Legislativa ao projeto de instituição da SPTP, a confirmação da hipótese de número 02, qual seja a de que o motivo da rejeição ao projeto da Superintendência ocorreu pelo conflito de interesses dos atores políticos locais quanto às fronteiras de atuação entre instituições políticas participativas e instituições políticas representativas, uma vez que os parlamentares contrários ao projeto não consideravam a SPTP como prática efetiva de gestão democrática. Suspeitavam que a instituição Superintendência significaria a supressão da representatividade política pela participação política direta ou pelo menos a ocorrência de um entrave da segunda na primeira. Desta maneira, a análise isolada da tramitação do projeto da SPTP não se fez contemplar pela Teoria da Preponderância de Figueiredo e Limongi (1999)

³³ Anais da 31ª sessão ordinária realizada no dia 23/04/08

ao contrário de quando consideramos a totalidade dos projetos enviados pelo Executivo que se fizeram contemplar pela mesma.

Como foi demonstrado no capítulo II pelos dados, um completo conflito legislativo não era aparente, o que nos leva a fazer outras considerações a esse respeito no período analisado.

Pela não ocupação pela legenda partidária do Executivo das cadeiras de presidência e vice-presidência da Mesa Diretora, bem como a taxa reduzida de apoio real nas votações de suas proposições pelo seu maior aliado nas eleições, o PMDB, seguido do PT, observadas nas votações nominais, nos fazem depreender que o cenário para o conflito legislativo estava posto, mas que ele não se manifestava nas votações em plenário, fazendo com que o Executivo conseguisse ser dominante na aprovação de projetos considerando a totalidade da sua produção legislativa. Apesar do demonstrado no capítulo II, quais sejam a obtenção de maioria parlamentar por parte do Executivo, a ocupação da maioria das cadeiras das Comissões e da Mesa Diretora, taxa superior de êxito na aprovação de projetos em comparação ao Legislativo e ainda uma estabilidade no índice de apoio dos partidos às suas proposições, nos levam a concluir que as dúvidas dos deputados sobre os objetivos da Superintendência estavam relacionadas a conflitos de interesses político-partidários.

Isto nos faz supor que o conflito se dava em um estágio anterior às votações, ou seja, nos bastidores, mas que o Governo possivelmente conseguia, a partir de estratégias, neutralizar a possibilidade de o cenário de conflito se refletir nas votações em plenário. Suposição esta que não foi possível nesta pesquisa se comprovar ou mensurar através de métodos científicos.

³⁴ Idem

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Planejamento Territorial Participativo – PTP representou a principal política do Governo Estadual de 2007 a 2010, significando a própria essência do seu modelo de gestão: a participação popular, segundo o que expressava a mensagem do Governo à Assembléia Legislativa durante o discurso de posse em 2007. Além de que o PTP significou um processo de construção de identidade de um governo que pretendia se diferenciar dos governos de partidos de centro-direita que lhe antecederam. Portanto, sendo a principal política do Executivo – dado a sua grande importância estratégica –, aprovar a sua institucionalização através da implantação de uma unidade administrativa seria de fundamental importância para a consolidação da prática participativa.

O objetivo deste trabalho visava responder a seguinte questão de pesquisa: que fatores contribuíram para a rejeição do Projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo (SPTP) pelo Poder Legislativo? Como resposta chegou-se a conclusão de que a rejeição ocorreu por motivos de conflitos de interesses político-partidários e conflitos de interesses dos atores políticos locais quanto às fronteiras de atuação entre instituições representativas e participativas declaradas pelos parlamentares, confirmando desta maneira a hipótese 02 formulada neste trabalho.

Ao declararem as suas dúvidas quanto aos objetivos e ao significado da Superintendência, os deputados estaduais paraenses concluíram que a mesma representaria muito mais uma instituição política do que meramente administrativa. Os partidos representados na Assembleia temiam que a governadora criasse um contexto sóciopolítico em que o Executivo tivesse uma conexão direta com a população, através do Planejamento Territorial Participativo, e, ainda, que obtivesse recursos que lhe assegurassem a reeleição. Uma vez que estando em prática um órgão que se relacionaria de maneira direta com a população do Estado e suas reivindicações, o Governo poderia fazer uso desse poder para fins de barganhas legislativas ou eleitorais diante dos parlamentares. É fato que a Superintendência seria uma instituição política e administrativa e daria ao Governo estadual na época uma grande vantagem nas suas estratégias eleitorais, uma vez que este ator negociaria de maneira direta com as lideranças regionais as suas demandas, lhe propiciando o surgimento de grandes currais eleitorais.

Considerando a totalidade os projetos enviados pelo Executivo no período de 2007 a 2010) não aparecem dificuldades para o mesmo aprovar suas demandas na Assembleia Legislativa, visto que foi maior a aprovação dos seus projetos em comparação ao Poder Legislativo na 16ª Legislatura, isso nos mostra um perfil de relações Executivo-Legislativo estadual que não se distingue do padrão geral encontrado nas relações entre esses poderes no Brasil (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

Questões pontuais, como a votação do projeto de criação da SPTP, entretanto, evidenciam um grau de conflito de interesses muito mais acentuado do que uma análise global possa sugerir sobre o desempenho do Executivo durante a 16ª Legislatura analisada neste trabalho. (CASTRO SANTOS, 1996).

O estudo da rejeição ao projeto da Superintendência vem significar um acréscimo juntamente com o argumento de Castro Santos (1996) na análise da aplicabilidade da Teoria da Preponderância do Executivo verificada na revisão bibliográfica do capítulo I deste trabalho. Pois o estudo de caso da SPTP nos traz a conclusão de que ainda que o Poder Executivo possua maioria parlamentar e poder de agenda, além de outras prerrogativas legais que garantem o seu domínio no processo legislativo, em alguns casos ele não consegue ser preponderante, ou seja, este privilégio não é uma regra. Esta pesquisa vem mostrar que no Estado do Pará a relação Executivo–Legislativo foi diferente, houve particularidades. Em outras palavras, enquanto todos os teóricos da relação Executivo-Legislativo estudaram a regra, ou seja, o Executivo dominador, este trabalho de pesquisa estudou a exceção, ou seja, no caso do Pará, as prerrogativas constitucionais levantadas por Figueiredo e Limongi (1999) e os recursos políticos concentrados nas mãos do Governador argumentados por Abrúcio (1998) não foram suficientes para que o Governo Estadual paraense se fizesse preponderante na aprovação do projeto que instituiria a Superintendência do PTP, o projeto mais estratégico do Executivo no período de 2007 a 2010.

Com as constatações citadas acima a respeito da relação Executivo–Legislativo no Pará, este trabalho, através de uma linha de pesquisa qualitativa, contraria a Teoria da Preponderância, demonstrando que a mesma possui limites de aplicação, principalmente em esferas estaduais, já que autores como Figueiredo e Limongi (1999) estudaram muito mais a esfera federal. A rejeição ao projeto de criação da Superintendência trata-se de um importante objeto de análise para se verificar a dimensão da aplicabilidade da teoria, uma vez que a Superintendência se tratava de um projeto estratégico para o governo estadual paraense, logo

aprovar a sua criação seria de fundamental importância. Com isto, o projeto se revela como um importante estudo de caso para se analisar a relação Executivo- Legislativo. Além de que a Teoria da Preponderância se define por pesquisas quantitativas, métodos importantes para se analisar o conflito legislativo, entretanto, pesquisas qualitativas também cumprem um papel significativo, senão, muitas vezes, determinante na elucidação de questões de pesquisas em estudos sobre o tema, como revelou este trabalho. Com isto este trabalho abre caminho para que possam surgir outras pesquisas posteriores a esta a utilizar metodologias qualitativas no estudo da relação Executivo-Legislativo.

A pesquisa revelou que um terceiro e quarto fatores se mostraram muito mais fortes, muito mais determinantes nas mãos dos parlamentares paraenses do que as prerrogativas constitucionais levantadas por Figueiredo e Limongi (1999) e os recursos políticos concentrados nas mãos do Governador argumentados por Abrúcio (1998): o jogo de interesses e o atributo cultural.

O jogo de interesses diz respeito as suspeitas dos deputados de que a Superintendência significaria a tentativa do Governo em criar uma instituição política para fins eleitorais e um novo posto de emprego para correligionários políticos. Em outras palavras, consideravam os parlamentares, a Superintendência muito mais uma política de governo do que de Estado, ainda que seria esta última, o objetivo do Governo conforme o que defendia a ex-Governadora Ana Júlia Carepa na entrevista concedida a este trabalho.

O atributo cultural corresponde a maneira de pensar por parte dos parlamentares contrários ao projeto quanto a prática participativa. Em que a mesma pese como uma competição à prática representativa, quando na verdade, ambas podem se dar de maneira concomitante e complementar.

Este trabalho trouxe um outro olhar, o de que os parlamentares ainda que sentiam-se inseguros com o criação da Superintendência por acreditar que ela competiria com o Poder representativo lhe retirando sua legitimidade, esta pesquisa defende a idéia de que na prática isto não aconteceria uma vez que a combinação entre participação e representatividade é sempre salutar para um Estado democrático quando os diversos Poderes da República apresentam-se suficientemente amadurecidos para a prática democrática, quando não somente estejam empenhados em interesses particularistas e eleitoreiros, onde um Poder tenta subtrair o outro.

O projeto de criação da Superintendência afetaria os interesses do Legislativo. A mesma iria alterar a forma de o Estado ou Governo de se relacionar com a Sociedade. A Superintendência fragilizaria o Legislativo, pois traria um novo arranjo institucional se configurando em uma nova forma de democracia.

A Superintendência teria como missão coordenar as plenárias públicas, os encontros regionais e as assembleias. A estrutura seria composta pelo superintendente (com salário equivalente a 80% do que recebe o secretário de Estado), uma secretaria, uma coordenação e mais cinco coordenadorias regionais. Com isto, analisando-se tecnicamente o Projeto 01/2008, constata-se que nenhum dos parágrafos do projeto cita algo como suprimir as funções da Assembleia Legislativa ou alguma forma de competir com a mesma. É fato que em um de seus parágrafos trata como facultada a participação de representantes da Assembleia Legislativa no Conselho Estadual da SPTP, porém isto não é conclusivo para se suspeitar, como declararam alguns deputados, de que o governo pretendia alijar, competir ou suprimir a Assembleia Legislativa e, além disso, a Constituição Federal brasileira assegura à população as duas formas de exercício da soberania: a forma indireta (por meio de representantes eleitos – deputados, senadores, etc.) e a forma direta, por meio de instrumentos como o referendo, a iniciativa popular e o plebiscito.

Dessa maneira, a rejeição foi motivada por questões político-partidárias ou ainda a necessidade de implantação da Superintendência pôde significar que o Poder Legislativo não estaria desempenhando de maneira eficiente seu papel, ou seja, o de representar os interesses da população, abrindo margem para a instalação de um novo espaço de relações entre Estado e Sociedade representada pela Superintendência do Planejamento Territorial Participativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n.1, pp. 5-38.

ABRÚCIO, Fernando L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro. **Processo de Governo nos municípios e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1999 a.

_____. **Os barões da federação: os Governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Depto de Ciência Política-USP/Hucitec, 1998b.

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antiGoverno e disciplina partidária no Brasil. **Revista Dados**, v. 44, n. 2, 2001.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A Democracia e os três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte : Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ-FAPERJ, 2002.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v.46, n.4, 2003.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3., p. 479-519, 2000.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BARROS, Elizabeth Maciel. **Partidos Políticos na Assembleia Legislativa do Estado do Pará: 1991 – 1998**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ / UFPA, Belém, 1999.

BRASIL. Constituição(1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAREPA, Ana Júlia de Vasconcelos. **Entrevista realizada pelo autor através de email a ex-Governadora do Estado do Pará Ana Júlia Carepa sobre a rejeição do projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo**. Mensagem recebida por daltonfavacho@yahoo.com.br em 27 de set. de 2011.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Rio de Janeiro. **Revista Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

COSTA, Eduardo José Monteiro; BRITO, Liane do Socorro Bastos. **O Planejamento Territorial Participativo: a experiência do Estado do Pará (Brasil)**. Programa de Pós-Graduação em Economia /UFPA, Belém, 2009.

DINIZ, Eli .Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. **Dados**, v. 38, n.3, 1995.

DOMINGUES, Mauro Petersem. **A Assembleia Legislativa do Espírito Santo: Organização Interna e Produção Legal de 1991 a 1994**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política.), IUPERJ, 1997. [Mimeog]

FALEIRO, Airton. **Entrevista realizada pelo autor ao Deputado Airton Faleiro sobre a rejeição do projeto de criação da Superintendência do Planejamento Territorial Participativo**. Belém, 16 de Março de 2011.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. **Legislatura e Processo Decisório de Políticas Sociais no Pará (1991 a 1998)**. Dissertação (Mestrado em Planejamento). NAEA / UFPA, Belém, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Cebrap, 5, 1996.

_____. Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e Consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.101, n. 29, out. 1995.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

_____. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, n. 44, 1998.

GOVERNO amarga derrota na AL. **Diário do Pará**, Belém. Caderno Atualidades, p. 4, 10 jun. 2009.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. (1995). Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 – 1994. **Dados**, v. 38, n.3.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. (Comp.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires/Barcelona/México: Piados, 2002.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudio Servilha. **Manual de metodologia de pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, 2000.

PARÁ. Assembléia Legislativa. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Pará**. Pará, 2010.

_____. Divisão de Expediente. **Ata da 30ª sessão ordinária** realizada no dia 22/04/08.

_____. Divisão de Expediente. **Ata da 31ª sessão ordinária** realizada no dia 23/04/08.

_____. Divisão de Expediente. **Ata da 46ª sessão ordinária** realizada no dia 22/04/08.

_____. Sessão de Taquigrafia. **Anais da 30ª sessão ordinária** realizada no dia 22/04/08.

_____. Sessão de Taquigrafia. **Anais da 31ª sessão ordinária** realizada no dia 23/04/08.

_____. **Parlamento adia debate sobre criação da Superintendência do PTP.** Disponível em: <http://http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/lernoticia.php?idnoticia=2937> . Acesso em: 24/04/08.

PARÁ. Governo do Estado. **Constituição do Estado do Pará.** Belém: Assembléia Legislativa do Pará, 2008.

PARÁ. Governo do Estado. **Mensagem da Governadora do Estado do Pará à Assembleia Legislativa do Pará.** Belém: Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças, 2007.

_____. Assembleia Pública Municipal. **Um Pará de todos se constrói com a participação de cada município.** Belém: PTP/SEPLAN, 2007B.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neo-institucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. **Civitas**, v. 5. n. 1, jan.-jun, 2005.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, vol.40, n.3, 1997.

_____. (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SEPOF. **Planejamento Participativo: o povo opina, o Governo ouve, o Estado faz.** Belém: SEPOF/PTP, 2007.

_____. **Planejamento Territorial Participativo.** Belém: SEPOF, 2007b

_____. **Planejamento Territorial Participativo para o desenvolvimento do Estado do Pará.** Belém: SEPOF, 2007c.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. **Presidents and assemblies . constitutional design and electoral dynamics.** Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

TOMIO, Fabrício R. de Limas. Comentários sobre a Abordagem Neoinstitucionalista. **Revista Salamanca**, IBES, Blumenau, v.1, 2002.