



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA



Interferências do Executivo no papel coadjuvante do Legislativo Gaúcho

PORTO ALEGRE
2014

Interferências do Executivo no papel coadjuvante do Legislativo Gaúcho

FERNANDA CAMILA DALL'AGNOL

Monografia apresentada pela acadêmica Fernanda Camila Dall'Agnol como exigência do curso de pós-graduação em Administração Pública Contemporânea da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering

Porto Alegre, janeiro de 2014

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Ferdinando e Rosalina, e aos meus queridos e companheiros irmãos, Victor, Pedro e Isabelly.

A Fecomércio-RS pela motivação e contribuição financeira.

Ao Prof. Dr. Luis Roque Klering, que me acompanhou desde o início da jornada, transmitindo-me conhecimento e tranquilidade.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar que há uma agenda política e uma pauta decisória própria de cada Estado, todavia encontramos um déficit de estudos abordando o Rio Grande do Sul, e é isso que viemos promover. Buscamos então, ampliar a compreensão sobre a dinâmica de nossa Assembleia Legislativa. Os Poderes Executivos possuem instrumentos que lhes garantem maior capacidade de decisão e governabilidade, tornando-os, assim, os principais atores dos processos de legislação; e os poderes legislativos, muitas vezes, meros atores coadjuvantes. Por isso, contextualizamos essa realidade, demonstrando quantitativamente o uso do Regime de Urgência, pelo Poder Executivo, através do envio de projetos de lei à Assembleia Legislativa. Descrevemos que o arranjo institucional e sua variação histórica nos ajudam a compreender o fato de que o governador detém o real poder de agenda estadual. Nas considerações finais enfatizamos que o atual governo estadual encaminhou ao longo destes três anos de mandato 81,77% das proposições em regime de urgência. Demonstrando que históricos instrumentos de poder ainda dominam a política estadual do Rio Grande do Sul e que esta interferência do Executivo mantém o Poder Legislativo Gaúcho no papel de coadjuvante no atual cenário político.

Palavras-Chave: Poder Executivo; Poder Legislativo; Governabilidade; Regime de Urgência.

ABSTRACT

The present work aims to demonstrate that there is a political agenda and its own operative agenda for each state, however we found a deficit of studies addressing the Rio Grande do Sul, and this is what came to promote. Nicer then broaden the understanding of the dynamics of our Legislature. The Executive Powers have instruments that guarantee them greater decision-making capacity and governance; therefore, are the main actors of the processes of law making legislatures; and the Legislature become often mere supporting players. Therefore, we contextualize this reality, quantitatively demonstrating the use of the Emergency Regime, by the Executive, by sending bills to the Legislature. Describe the institutional arrangement and its historical variation help us understand the fact that the governor holds the real power of the state agenda. In closing remarks emphasized that the current state government sent over these three years in office 81.77% of the propositions in an emergency. Demonstrating that historical instruments of power still dominate state politics in Rio Grande do Sul and the interference of the executive remains Gaúcho Legislature in supporting role in the current political scenario.

Keywords: Executive; Legislative; Governance; Emergency regime.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Projetos de Lei apresentados.....	31
Gráfico 2. Projetos de Lei apresentados pelo Governo Tarso Genro.....	32
Gráfico 3. Coalizão Governista 2011.....	33
Gráfico 4. Coalizão Governista 2014.....	34

SUMÁRIO

Capítulo 1 - Introdução	8
Capítulo 2 - Fundamentação Teórica	
2.1. O Poder na Sociedade e na Política Brasileira	10
2.2. Visão da Separação dos Poderes de Estado	13
2.3. Instrumentos de Governabilidade	18
Capítulo 3 - Metodologia	27
Capítulo 4 - Levantamento e Análise de dados	
4.1. O Coadjuvante Gaúcho	28
5. Considerações Finais	40
6. Referências	43
7. Anexo	46

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, há muitas pesquisas enfocando o âmbito legislativo federal, questionando os instrumentos constitucionais dados ao Poder Executivo. Assim, partimos do pressuposto de uma interferência, por parte do Executivo, nas atribuições do Poder Legislativo. Esta matéria, ainda é inexplorada em nosso Estado, o Rio Grande do Sul, deixando a realidade gaúcha refém de conceitos e análises realizadas em nível federal.

Podemos abordar, a partir de uma aproximação inicial com o legislativo gaúcho, que há uma grande dependência de proposições legislativas originárias do Executivo. Abrindo margem para uma interpretação, sobre a existência de resquícios do autoritarismo ainda presentes na esfera política brasileira, isso fica evidenciado, também, pelo uso excessivo de medidas provisórias por parte do Poder Executivo Federal.

Ainda, referente a estes aspectos destacamos dois processos conhecidos de tomada de decisão, como o poder de legislar garantido ao Presidente pela Constituição, bem como a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso.

Há uma importante variedade de experiências políticas estaduais em termos de relações Executivo-Legislativo, da produção legal das Assembleias e, também, quanto à organização interna desses legislativos. (Lima, 2004)

Como acompanhamos em noticiários e mais especificadamente, no sistema de acompanhamento legislativo do Congresso Nacional, fica evidente que o Executivo brasileiro tem se servido de um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda política, todavia lembramos que normas e instrumentos constitucionais não são os únicos fatores que colocam o Executivo numa posição privilegiada em relação ao Congresso. A centralização do processo de tomada de decisão também serve para este fim.

Também, através de líderes partidários ou de coalizão governista, podemos evidenciar a manipulação quanto às nomeações em comissões, colocando como representantes um número estratégico de membros fiéis ao governo, controlando assim,

pautas de votações e possíveis decisões, característica está, comum em governo com maioria, inclusive no próprio governo do Rio Grande do Sul.

Mas o foco de nossa análise será sobre o uso de instrumentos que garantem a governabilidade, como as Medidas Provisórias e o uso do Regime de Urgência, instrumentos previstos na Constituição, mas que conferem poderes legislativos ao Executivo gaúcho, possibilitando uma forma de uma manobra legislativa.

A solicitação de urgência é uma forma de delegação de poder do Legislativo ao Executivo. A urgência obriga o Legislativo a deliberar em um prazo relativamente curto sobre a proposição encaminhada pelo governo.

Compreendemos que o fato do Executivo legislar, se reflete, também, na limitação da produção legislativa dos Deputados Estaduais. Tendo em vista, que matérias de alta relevância são competência do Executivo, o Poder Legislativo acaba inócuo em suas proposições. Resta, portanto, aos deputados estaduais, preferencialmente, propor leis de utilidade pública, homenagens e etc. Assim, citamos Tomio (2011) “Não há sentido, portanto, em exigir dos parlamentares aquilo que eles não podem fazer: propor e aprovar leis de grande complexidade e impacto normativo”.

A democracia brasileira atualmente tem demonstrado como é frágil diante da preponderância de um Executivo ávido em legislar, e isso também se reflete em nosso Estado. Embora, os parlamentos da oposição, nesta 53ª legislatura, e também nas anteriores, critiquem o uso excessivo do Art. 62, o qual prevê sobre a utilização do Regime de Urgência, a maioria do Legislativo permanece omissa, não alterando a legislação, possivelmente vislumbrando que no futuro poderá ser seu partido se beneficiando deste mecanismo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O PODER NA SOCIEDADE E NA POLÍTICA BRASILEIRA

O surgimento do poder, podemos considerar como sendo natural e presente em todas as sociedades, sendo elas civilizadas, bárbaras ou selvagens. O seu objetivo substancial é manter a ordem, assegurar a defesa e promover o bem-estar da sociedade. Não existe apenas o poder político, mas sim o religioso, o familiar, o econômico, todos são formas de poder.

A cultura advinda de Portugal trouxe consigo características que ainda encontram-se presentes na sociedade, reproduzindo na cultura do brasileiro, sua gratidão com os seus benfeitores, o que possibilita a manutenção do poder.

Entendemos que o sentido do poder não é a dominação, em que alguns estão submetidos a outros, mas sim, que todos nós estamos submetidos a normas.

Nos estudos sobre elaboração de estratégias, principalmente da Escola do Poder, escrita por Mintzberg (2010), já prevê a influência como uma ferramenta de poder. A formulação de estratégia como um processo aberto de influência, enfatiza o uso de poder e política para negociar estratégias favoráveis a determinados interesses.

Assim, através dos estudos de Abrucio (1998), podemos abordar o tema deste estudo, onde o autor chama de ultrapresidencialismo. Para ele, inicialmente as razões do poder dos governadores era a condição financeira, o que potencializava o seu poderio.

A partir das eleições diretas, em 1982, os governadores restauraram seu tradicional poder no sistema político brasileiro, só que reconstruído em formas consideradas mais modernas de cooptação política.

O sistema partidário brasileiro visivelmente se consolida a partir da montagem de máquinas partidárias alimentadas pela patronagem estatal, como ocorre em tantos outros países no curso de seu desenvolvimento político. Diferentemente dos sistemas europeus e americano, cujas máquinas partidárias tinham como eixos preferenciais as Assembleias, aqui ele se consolida através das esferas executivas municipais e estaduais. (Campello de Souza, 1988: 602-603)

O Poder legitimado através da influência, em um governo, por exemplo, tem que como abordado por Mintzberg (2010), “as organizações são compostas por indivíduos com sonhos, esperanças, ciúmes, interesses e temores”. Então, para fazer o seu Poder de influência valer, o governante tem que fazer com que os outros compactuem de suas ideias. Sendo assim, o poder de coalizão estará formado.

Assim, nos remetemos ao estudo dos chamados caciques regionais, que demonstram que existe uma verdadeira máquina de fazer política alicerçada no Executivo Estadual. Os governadores possuem um leque de recursos financeiros, administrativos e políticos que possibilitam mecanismos para cooptação da classe política.

Tais fenômenos são relatados por Carvalho (1997), quando relata as segmentações do coronelismo, sendo elas, o mandonismo, o clientelismo e o caciquismo. O caciquismo refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder, a pessoa que detém o poder sobre algo ou alguém, e possui o controle de algum recurso estratégico, em geral, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. Já o mandonismo é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas.

O clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. O clientelismo se torna o mandonismo no ponto de vista bilateral, seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos, em nosso caso, pelos dominadores do poder e pelo governo.

A evolução da política brasileira ocorreu baseada na extensão da cidadania e do voto a novos grupos e classes pode ser aquilatada a partir do crescimento da participação eleitoral. O período democrático redefiniu o contexto político de maneira qualitativa diferente daquele que caracterizou a República Velha. Enquanto, na sua época, a política foi, claramente, de cúpula, a do período democrático foi mais abrangente. A participação eleitoral, por si só, não define se uma política é de cúpula ou de massa, porque é possível ter certa participação eleitoral durante um período limitado sem que as eleições tenham força política.

Porém, a participação eleitoral foi, sobretudo, um indicador negativo, pois onde ela é muito baixa, não há democracia.

Além disso, Abrucio (1998) destaca, que a criação de municípios era outro fator que agregava poder ao governador, pois lhe possibilitava um novo domínio eleitoral. Embora o processo de criação de municípios não seja atribuição do executivo estadual, o governador pode influir fortemente no processo, assim atuavam incentivando e as vezes financiando políticos e grupos emancipacionistas.

A formulação da estratégia é um processo de negociação e concessões entre indivíduos, grupos e coalizões em conflito. A formulação também é produto de um único arquiteto, através de vários agentes e coalizões de agentes perseguem seus próprios interesses e agendas. (Mintzberg, 2010)

Antigamente, a fraqueza estrutural da Assembleia Legislativa caracterizava-se pela incapacidade dos deputados estaduais de romperem com a lógica do sistema político estadual. Portanto, a sua sobrevivência político dependia, em sua maioria, de acesso a recursos financeiros para destinar a suas regiões de base eleitoral.

Poderemos ainda no decorrer deste trabalho, diagnosticar que ainda há resquícios desta dependência, faltando então um rompimento amplo, capaz de fomentar a iniciativa política e soberana do legislativo estadual.

2.2. VISÃO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES DE ESTADO

Segundo Bobbio (2000), a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente. Também, a democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo.

Antes de entrarmos na aresta da agenda política, uma retrospectiva histórica conceitual se faz necessária. Desde a antiguidade, há a busca por mecanismos que possibilitem um equilíbrio na forma de se compor o poder, para que este não estivesse sustentado por uma só pessoa ou instituição.

No século XX, muita coisa mudou. O tempo acelerou-se. O que antes era reconhecido como novidade, hoje não passa de memória. Vive-se num contexto que demanda a mudança do homem, da família, do Estado. Um tempo que exigiu do Estado a assunção de renovadas tarefas de tal modo que se agigantou. O bem-estar dos cidadãos está nas mãos do Estado, mas, paradoxalmente, a liberdade de todos pode também ali residir, presa nas mãos do poder. (Clevè, 2011: 42)

Locke e Montesquieu eram adeptos ao equilíbrio do poder. Montesquieu debruçou-se à composição de seu livro “O Espírito das Leis”, abordando ao mundo a chamada “teoria dos três poderes”. Nesta hipótese, uma divisão tripartite poderia equilibrar entre a autonomia e a intervenção nos demais poderes, devendo buscar equalizar o poder entre os entes.

Quando a mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo é reunido ao poder executivo, não há liberdade; porque é temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado faça leis tirânicas, para executá-las tiranicamente. (Montesquieu, pág. 169, 2009)

Desta forma, desenvolveu-se o sistema de freios e contrapesos, o qual consiste na moderação do poder pelo poder, ou seja, cada poder deve ser autônomo e exercer sua determinada função, porém o exercício desta função deve ser controlado pelos outros poderes. Assim, pode-se dizer que os poderes são independentes, porém harmônicos entre si.

Para Kant, estes três poderes não devem ser autônomos e independentes em sua própria esfera. Devem, por isso, ser exercidos por pessoas distintas. As quais têm de ser coordenadas e reciprocamente subordinadas, de tal maneira que um não possa usurpar as funções do outro ao qual oferece ajuda, mas tenha seu próprio princípio isto é, ordene em qualidade de pessoa particular, embora sob a condição de respeitar a vontade de uma pessoa superior. (Bobbio, 2009: 249)

Segundo Clève, no Brasil os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário vigoram os poderes como propostos por Montesquieu, e que também é aceito pelas Constituições Americanas de 1787 e Francesa de 1791. O primeiro constituinte acrescentou outro poder, o Moderador, o qual considerava a chave de toda a organização política, sendo o mesmo conferido ao Imperador. Destinava-se, segundo dispunha o art. 98 da Constituição Imperial, a manter “independência, equilíbrio e harmonia’ dos outros poderes políticos. (2011:30)

Com a proclamação da república em 1889, e a posterior promulgação da primeira Constituição republicana, o Brasil passou a adotar a fórmula dos três poderes. Assim, a separação corresponde a uma divisão de tarefas estatais, entre os órgãos autônomos denominados poderes.

Na fórmula de Montesquieu (2009), o Poder Legislativo não tem o direito de tomar qualquer resolução ativa, mas apenas formular as leis e fiscalizar se as outras leis que formulou foram bem executadas. Já na visão de Executivo, o autor menciona que deveria ficar a cargo de um monarca, pois já se visualizava que um poder exercido por uma só pessoa atende melhor à natural demanda de uma ação instantânea que o então Executivo terá que suportar.

Montesquieu também abordou que não seria necessário que as propostas partissem do Poder Executivo, já que este teria o poder de veto, “não haveria liberdade, porque ele se tornaria legislador no ponto mais importante da legislação”. Sendo assim, citamos a arrecadação, por exemplo, pois é o Executivo legislando por uma causa que o beneficiará. Porém, na visão atual brasileira, as questões tributárias são de propriedade quase total do Executivo, há o poder de proposição do legislativo, desde que este apresente também o impacto orçamentário e também de onde poderá suprir o montante.

Dessa forma criaram-se os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário passando cada um a ter sua função específica e independente, não desmerecendo as demais, já que nenhum poder se sobressai aos demais. Modelo adotado nos dias de hoje.

Estes poderes possuiriam atribuições próprias e específicas, determinadas a cada esfera e poder, a quem caberia exercê-las com exclusividade. Assim, fundamenta-se que doutrina de modelo tripartite ou de separação de poderes limitaria o poder do homem,

impedindo que este o utilizasse indiscriminadamente, o que culminaria em uma desigualdade com os demais.

Desde os primórdios o homem passou a viver em bandos, ligado uns aos outros, movidos pelo sentimento de defesa e sobrevivência, quando estes lutavam entre si objetivando a conquista de alimentos e territórios. A partir de então é que eles passaram a constituir pequenas sociedades.

Hobbes (2003) já falava “todos os homens são naturalmente iguais”, todavia existe a compreensão que justamente neste princípio de igualdade que surge a discórdia, caso dois homens desejem a mesma coisa e não conseguirem de forma consensual, tendem a tornarem-se inimigos.

Assim, chegamos à conclusão de que, a partir do surgimento das sociedades, surgiu também o conceito de poder.

Admitir poder impor certos esforços custosos, a certos sacrifícios, que pode fixar aos nossos desejos, certos limites e prescrever às nossas atividades certas formas. Tal é o poder inerente ao grupo, que se pode definir como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando a realização de determinados fins. (Silva, 2005, 106)

Alguns autores apontam que o poder foi concebido para realização do bem comum. Todavia, entendemos que não há e nem pode haver Estado sem poder. E, ainda, compreendemos que a necessidade da existência do poder como braço operacional do Estado.

No Brasil, o princípio de separação dos poderes está presente desde a sua formação, continuamente presente em nossas Constituições, tanto no império quanto na república.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu Art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

A constituição veio para consagrar a democracia brasileira, enfatizando os aspectos definidores e garantidores da cidadania. Desta forma, citamos novamente Silva (2005), onde menciona que a independência dos poderes significa que a investidura e a permanência das pessoas num órgão do governo não dependem da confiança nem da vontade de outros.

No Brasil, o gestor do Poder Executivo é o Presidente da República escolhido por votação direta, o Poder Legislativo é representado pelo Congresso Nacional, através da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que também são definidos a partir de votação direta. O Poder Judiciário é representado por Tribunais sendo que o principal é o Supremo Tribunal Federal – STF.

Contudo o princípio jurídico da separação dos poderes, tão frequentemente proclamado e exaltado pela ciência jurídica, se não for aprofundado, corre o risco de se tornar um dogma ambíguo e misterioso por duas razões: de um lado, pela diversidade de maneiras como juridicamente se concretizou até hoje a exigência da divisão do poder e, do outro, pela impossibilidade de explicar, de modo suficientemente realista, a dinâmica do poder nos nossos sistemas democrático-parlamentares. Por isso, Bobbio (2009) afirma que é um dogma perigoso, porque não garante eficazmente a liberdade do cidadão.

Atualmente fala-se no Brasil a respeito da existência de um quarto poder, exercido pelo Ministério Público, o qual é o responsável pela defesa dos direitos fundamentais e a fiscalização dos Poderes Públicos, garantindo, assim, a eficiência do sistema de freios e contrapesos. Cumpre ressaltar, contudo, que há divergência de opiniões a respeito da existência deste quarto poder.

Segundo Sampaio (2007), a sociedade, hoje politicamente ativa, é bem mais ampla do que a época de Montesquieu. Assim é que se faz inconveniente qualquer tentativa de distribuição de poderes a potências sociais diversas na democracia partidária e representativa. Para o autor, no Brasil, a separação dos poderes está longe de ser a tida como clássica decorrente de leitura e aplicação apenas de Montesquieu, sem a consideração maior da necessidade, por vezes, de mudança social.

O princípio da divisão dos poderes parece, assim, tanto na versão de Montesquieu como na de Kant, pouco útil para a compreensão do funcionamento dos nossos sistemas parlamentares, onde perdeu valor toda distinção entre executivo e legislativo e existe, em lugar disso, a continuidade de poder ou um processo político que começa nas eleições e termina na ação do governo. (Bobbio, 2009)

A separação dos governos descrita por Montesquieu e aclamada pelas Constituições não é a mesma que percebemos no dia-a-dia. Compreendemos que existe uma

necessidade de modernização, pois em nosso país, hoje, todos legislam, tanto Executivo, como Legislativo ou o Judiciário. Há um acúmulo de projetos de lei para apreciação, e em um país dito democrático como o nosso, redefinir atividades é fundamental para o bom andamento de todas as esferas de poder.

2.3. INSTRUMENTOS DE GOVERNABILIDADE

A formação do Estado brasileiro, desde suas origens, sob os princípios do Império Português, tem sido tratada por uma ampla parcela da teoria política nacional, como resultado de um processo histórico no qual se verifica uma forte tendência em considerar nossa geração como fruto de uma consolidada ordem patrimonial, a qual reflete suas características ainda, hoje do seio da sociedade ou na maneira como conduzimos nossas instituições políticas.

Além disso, Clève (2011) enaltece que com o nascimento do Estado absolutista, a reformulação do conceito de soberania foi suficiente para fundamentar a produção do direito pelo príncipe, legitimado pela vontade de Deus. Neste tipo de Estado, já se percebe nitidamente um esforço desenvolvido pelo príncipe para monopolizar a produção do direito, restringindo as demais fontes.

A engenharia institucional brasileira não tem medido esforços para garantir o intenso processo de consolidação da democracia, colocando o Brasil entre os países com um sistema democrático bem estabelecido e estável. Por outro lado, o arranjo institucional não tem sido o mais apropriado para a administração pública, criando obstáculos e entraves consideráveis para sua evolução, profissionalização e modernização da máquina pública.

O Brasil sobrevive num eterno sistema de caos democrático e o resumo disto poder ser encontrado na urna eletrônica. Nosso maior grau de maturidade democrática atual reside num aparelho que agiliza a votação. (Santos, 2007, pág. 124)

Torres (2004) demonstra que nenhum partido consegue chegar ao poder sozinho, há a necessidade de se criarem mecanismos, processos e instituições capazes de garantir a articulação política dos vários atores sociais envolvidos na disputa pelo poder. O que naturalmente manifesta a preocupação em desenvolver as melhores condições de governabilidade, assim a relação entre Executivo e Legislativo tende a ser articulada e relativamente harmoniosa.

A constituição colocou vários instrumentos à disposição da Presidência da República, dentro do cenário das relações entre Legislativo e Executivo, tais como, iniciativa legislativa própria, pedido de urgência, poder de veto, medida provisória e a possibilidade de formação de gabinete a partir de coalizões governamentais.

Lei é assim, o que a constituição dita como vinculante. Isso põe instrumentos, como a medida provisória, em posição de protagonista no enredo de atuação estatal, ao lado de outros meios que continuam como manifestação coletiva parlamentar. (Sampaio, 2007: 35).

Deixamos claro que a medida provisória é apenas um dos atores do enredo prático de nosso presidencialismo, dentro, ainda, do conjunto de elementos consistentes nos poderes legislativos do executivo, que são parte da composição do poder de agenda. (Sampaio, 2007)

O presidencialismo de coalizão busca conceder governabilidade ao Executivo através da base de apoio sediada no Congresso Nacional.

Na consolidação de uma ordem democrática, qual o equilíbrio ótimo entre as funções básicas – legislativo e executiva – de governo? Na organização do sistema decisório nacional, como garantir eficiência governamental e ao mesmo tempo atender a diversidade de interesses dos representados no Congresso Nacional? Como formar maiorias numa instituição onde cada um de seus membros tem mandatos que lhes garantem direitos iguais? Qual o equilíbrio ótimo entre a formação de maiorias e a garantia dos direitos da minoria? (Figueiredo e Limongi, 1999)

Sampaio (2007) define como presidencialismo de coalizão como um sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa pela presidência da república.

Sabemos que cada partido tem seus representantes nas casas legislativas e nem sempre seguem as tratativas nacionais. Todavia, há sempre uma crítica sobre a coalizão que buscamos questionar. Um partido que está sempre com o governo, não importa ideologias, não é propriamente ou “mediamente” interessado somente em cargos. Na política de hoje, os cargos são importantes para que o partido sobreviva, afinal há uma procriação de partidos, sem a exigência de uma cláusula de barreira. Mas para nosso entendimento, estes partidos governamentais não se tornam governamentais somente para obter vantagens, mas para também buscar influenciar cenários. Afinal, ser oposição muitas vezes tem a fundamental tarefa de tentar desconstruir o adversário governamental, não ajudando na construção de um mandato efetivo em prol da sociedade. O que deveria ser revisto por partidos.

A título de se buscar e garantir a governabilidade, afirma-se necessário a coalizão, no discurso político comum, que tenta justificar as alianças na coalizão, no discurso político comum que tenta justificar as alianças na arena de relações entre o executivo

e legislativo, partindo-se da premissa de que atividade de governo, como se vem afirmando aqui, é resultado de tais relações, deve-se entender governabilidade como atributo, portanto decorrente da interação de ambos os poderes em questão. (Sampaio, 2007: 130)

A utilização da administração pública como instrumento privilegiado e preferencial para obtenção de apoio e sustentabilidade política pode ser considerada resultado de ausência de legislação partidária rigorosa, que mesmo tendo sido aperfeiçoada nos últimos tempos, ainda possibilita sua utilização para obtenção de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Minuciosamente podemos citar que no período de migração partidária no presidencialismo de coalizão, existem dois momentos conhecidos publicamente, um no começo de um mandato, quando os parlamentares buscam integrar a base de sustentação do Executivo, ou ao final da legislatura, quando buscam proximidade com candidatos com vantagens nas próximas eleições. Para sustentar este fato, citamos Clevè, 2011: 66, “o Estado é o pai de quem tudo se cobra e do qual tudo se espera. Mas é também o pai que decepciona por não conseguir satisfazer o crescimento das demandas e expectativas da população”.

Isso acontece, por que como 90% do orçamento já têm destinação certa, a disputa entre o Executivo e o Legislativo em torno da execução orçamentária das despesas discricionárias fica muito acirrada, com fortes consequências sobre a governabilidade. A maior parte das despesas discricionárias é composta de emendas parlamentares que os congressistas incluem no orçamento na intenção de atender suas bases eleitorais. (Clevè, 2011)

As consequências da estrutura institucional que regula e determina a execução orçamentária tem intensos e negativos reflexos sobre a administração pública. Os investimentos são basicamente realizados através de liberação de emendas, não obedecendo nenhum critério técnico ou administrativo decorrendo apenas da capacidade política de forçar a execução de determinadas emendas de interesse dos deputados federais, os quais legislam para suas bases.

Com essa prática, é alimentado o personalismo, as negociações de balcão, o clientelismo e o patrimonialismo, desorganizando e desmotivando os quadros técnicos da administração pública.

A fragilidade das instituições dificultou a tarefa dos presidentes da república de organizar apoio político mediante canais partidários. Como alternativa, eles se utilizaram largamente da patronagem, o que produziu efeitos corrosivos para a administração pública e a implementação de políticas. (Mainwaring, 2001:34)

Assim, demonstra Torres (2004) quando fala que a vítima preferencial é a administração pública, que fica refém das articulações políticas que irão determinar sua maneira de atuação influenciando negativamente a sua cultura corporativa. Portanto fica exposta a barganha política. Na qual administração pública tem sido nefastamente utilizada para garantia de níveis elevados de governabilidade.

Essa governabilidade é necessária para que a legislação continue sendo matéria de iniciativa executiva. Entendemos que há matérias de origem legislativa, mas sabemos que estas medidas por terem uma tramitação normal, segundo o regimento interno dos Poderes Legislativos, acabam tornando-se, alguma delas, defasadas ao longo dos anos. Dentro do contexto de governabilidade também estão às aprovações de proposições, ou de medidas provisórias de origem executiva.

“Esse exemplo de açodamento do Executivo mostra que houve avanços na construção de um relacionamento sadio e respeitoso entre o Congresso e o Palácio do Planalto em 2012. O legislativo continua subjulgado ao papel de ratificar os projetos de lei que são de interesse do Executivo. O cenário não muda porque existem parlamentares que se esforçam pouco na defesa de suas prerrogativas. Assim, deixam que o executivo legisle sempre que julgado necessário.

O principal expediente utilizado pelo governo continua a ser a nefasta Medida Provisória. As MPS simbolizam um Executivo forte, com amplo poder decisório. Essa formatação lembra os decretos-leis, baixados pelo Presidente da República, só poderiam ser derrubadas ou aprovados pelo Congresso após 60 dias de vigência. Ouso dizer que, infelizmente, vivemos hoje um novo modelo de ditadura, a ditadura das MPs.

As MPs foram banalizadas, são usadas para qualquer assunto e a qualquer tempo, e dão carona para outros assuntos que também, sem nenhuma importância, são enxertados ali como oportunidade de aprovar matérias sem necessária discussão e análise. As MPs teriam que tratar apenas de matérias de extrema urgência e relevância, mas isso quase nunca ocorre. O correto então seria nós acabarmos definitivamente com essa situação, mas isso, no atual cenário, acredito ser quase impossível.” (Vergílio, 2013: 26)

Admite-se que as medidas provisórias são lei, no entanto devemos discutir se essas medidas derivam de manifestação de competência atribuída pelo Constituinte ao Presidente da República ou se, antes, decorrem de uma automática delegação de competência do Legislativo ao Executivo.

Na constituição de 1988, o Executivo foi contemplado com amplos poderes legislativos. Nesse aspecto, mantiveram-se as inovações trazidas pelo Regime Militar, garantindo a preponderância legislativa do Executivo e uma maior presteza à consideração de suas propostas legislativas.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e cotada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior desse quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentos à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram um arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particulares. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (Figueiredo; Limongi, 1998)

A Medida provisória define-se como um ato do Poder Executivo, com força de lei, editado em casos de relevância e urgência.

Assim, Sousa compreende que o chefe do Executivo tem exercido uma competência legislativa ordinária paralela ao Congresso Nacional, bem aberto e manifesto desafio às prerrogativas do Parlamento, resultando em uma grave e nefasta violação do princípio de separação dos poderes. Questionamos, pois com um presidente editando medidas com força de lei, ou o legislativo deixando de ser o ator legiferante maior, fariam da separação de poderes letra morta em nosso Direito.

A Medida Provisória é um caso de procedimento legislativo especial sua publicação gera efeitos imediatos, é uma espécie de normativa e está prevista no Art. 59 da Constituição Federal. Conta com o diferencial de ser um ato iniciado pelo Chefe do Poder Executivo, e, segundo o texto do Art. 62 ostenta força de lei. Entretanto, o Presidente somente poderá editar, caso estejam comprovados os pressupostos de relevância e urgência, entendidas como cláusulas.

O conceito de relevância, buscamos de Clève, o qual define como aquilo que é importante, proeminente, essencial, exigível ou fundamental. Quanto às medidas provisórias, a relevância de mandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade. A relevância há, portanto, de vincular-se unicamente à realização de um interesse público. De outro ângulo, a relevância autorizada da deflagração da competência normativa do Presidente da República não se confunde com a ordinária, desafiadora do processo legislativo comum.

Assim também, buscamos o conceito de urgência, a qual em seu pressuposto Clève admite mais precisão conceitual, a urgência alinhada à questão dada à condição social constatada. A urgência qualifica o momento e define o tempo de exercício de uma competência. Relaciona-se com a inevitabilidade do provimento, que deve ser tal por impedir o emprego de meios ordinários.

Ademais, a sua edição implica na imediata alteração do *Status quo*. A consequência é que ao apreciar uma medida, o Congresso não escolhe entre sua aprovação ou rejeição, mas sim o seu tempo de duração, de dois anos ou mais. Mesmo sabendo, que por muitas vezes isso não é respeitado, normas são reeditadas ou contempladas novamente dentro de outras medidas.

A este respeito, não é tarefa fácil identificar contornos constitucionais às conformações dos requisitos da relevância e urgência, pois deve se observar não só o equilíbrio entre os poderes do Estado, mas também os parâmetros do Estado Democrático de Direito e levar em consideração os anseios da sociedade e a necessidade de dar uma resposta normativa às mudanças e transformações da Cida contemporânea. (Maia; Lima, 2005)

Sabemos que é de poder da união a edição, porém em um Estado Democrático de Direito, é fundamental que seja preservado o interesse público, a lei e a própria constituição, pois se esses limites forem ultrapassados, ingressar-se-á na esfera do abuso do poder. Em uma breve análise jurídica, pressuposto de relevância e urgência, observasse o caráter político, que é de apreciação discricionária da união, somente cabendo ao Poder Judiciário em expressivas situações de abuso de poder.

Ainda, segundo Mainwaring e Schugart (Pereira; Mueller, 2000) existem três categorias amplas de poderes constitucionais do presidente:

1. Poderes legislativos pró-ativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo *status quo*, sendo o mais comum a medida provisória.
 2. Poderes legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra a maioria legislativa que queira mudá-lo, sobretudo vetos totais ou parciais.
 3. A capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu Poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação. Na busca por referenciais teóricos sobre o tema evasão do ensino técnico, poucos artigos foram encontrados.
- Através deste aporte, podemos perceber que o mais usual é o principal poder pró-ativo do Executivo brasileiro, as Medidas Provisórias.

Segundo Lessa (2000), o controle da agenda legislativa por parte do Poder Executivo aproxima o nosso tipo de presidencialismo da forma parlamentarista. O governo organiza o apoio a sua agenda em moldes semelhantes aos encontrados em países parlamentaristas. A distribuição de ministérios, por exemplo, entre as legendas que dão apoio ao governo faz com 9 em cada 10 votos de parlamentares desses partidos sejam fiéis. O legislativo, assim, não se apresenta como óbice à ação do Executivo, como faria supor uma avaliação formal do arranjo institucional brasileiro. O apoio conferido através de coalizões tem como contrapartida a patronagem e a liberação de recursos.

A especificidade da nossa arena institucional, a que se caracteriza por uma tênue divisão entre os poderes Legislativo e Executivo e por uma relação tipicamente desigual entre estes dois poderes, contribuindo para que o Executivo continue mantendo a sua supremacia sobre o Legislativo no Brasil. (Arias, 2001)

No entanto, cabe analisar até que ponto o texto constitucional é congruente com a cultura política brasileira, deste modo vejamos:

Será a população, ou mesmo importantes segmentos da elite, tão tolerante, democrática e pluralista quanto a Constituição pressupõe? Ou tomando o assunto por outro lado, estará o cidadão suficientemente politizado para beneficiar-se, e ao mesmo tempo oferecer apoio, a esse novo sistema democrático e participativo estabelecido pela Constituição? (Souza; Lamounier, 1990)

Voltando a Montesquieu (2009) fundar um sistema capaz de assegurar a elaboração da lei como produto da razão, “a lei, em geral, é a razão humana, na medida em que o governa para todos os povos da terra”, e as leis políticas e civis de cada nação devem ser apenas os casos particulares em que se aplica essa razão humana.

Clève (2011) também nos traz uma nova visão, o conceito de descentralização da atividade legislativa, “o fenômeno aponta para a questão da divisão espacial do poder e não propriamente à divisão funcional do poder”, relatando que este fenômeno vem se desenvolvendo e alcançando grandes proporções. Consiste na possibilidade de criação de atos normativos, sob forma de lei ou não, por outros órgãos que não propriamente o Legislativo.

Como vimos, a descentralização legislativa deriva de delegação ou competência conferida legalmente pela Constituição. Em nosso país, inclusive na monarquia de 1824, o Executivo detinha o poder de propor iniciativas legislativas. Assim, também abordamos Mintzberg (2010), onde relata que quanto mais importante for a estratégia e descentralizada a organização, mais provável a existência de manobras políticas.

O processo de descentralização legislativa pelo qual passa o Estado Contemporâneo é um fenômeno manifestado no Brasil, como em todo o lugar, para alterar o perfil do próprio Legislativo. O judiciário ou aquele dos grupos sociais (sindicatos, por exemplo). Todavia, o poder que saiu mais beneficiado com o processo foi, sem dúvida, o Executivo. (Clève, 2011, pág.: 90)

A partir desta singela análise, podemos verificar que não importa o sistema de governo, parlamentarista ou presidencialista, o Executivo influencia no processo de formação das leis. Todavia, o legislativo não é, ao contrário do que muitos pensam, um empecilho, ao Poder Executivo, pois há instrumentos legais que possibilitam esta manobra.

A liderança política, porém, vetor da transformação legislativa, reside nas mãos do governo e não do Legislativo. É certo que há técnicas manifestam-se nos momentos de crise política, quando a maioria parlamentar encontra-se em dissolução ou em processo de perda de sua condição de liderança por alguma razão. (Clève, 2011, pág.: 96)

Outro modo de intervenção na agenda política nacional pelo Executivo é através do veto ou sanção. Ou seja, ainda estamos reféns do poder da caneta, que detém a última palavra, ou assinatura. A vontade política, conhecida e famosa por todo o congresso e tem o poder de determinar a eficácia da produção legislativa de “terceiros”.

Ao final, voltamos a analisar Montesquieu, que na sua concepção original, não era dado a nenhum outro órgão, a não ser o Poder Legislativo, a prerrogativa de iniciar o processo de criação das espécies normativas primárias. O autor francês previu que fosse atribuída ao monarca apenas a faculdade de impedir, ou seja, o direito de veto. (Nicolau, 2009)

Ficando então, evidente que a atividade legislativa, sofisticada-se com o decorrer do tempo, sendo certo que a sombra do Executivo fica cada vez mais presente, como abordado por Clève.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza-se como sendo de natureza quantitativa, pois com a informatização das Assembleias Legislativas tornou-se viável o levantamento quantitativo e a análise de dados. Nesta primeira pesquisa desenvolvida no âmbito estadual sobre a utilização do Regime de Urgência pelos Governadores focamos em dados quantitativos que pudessem demonstrar o cenário atual.

Entendemos que, assim, estaremos preenchendo um déficit de matérias que prioritariamente tratam sobre as questões locais. A partir da disponibilização das proposições pelo site da Assembleia Legislativo do Estado do Rio Grande do Sul, <http://www.al.rs.gov.br/site/>, através do seu sistema de tramitação de projetos, acesso em <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>, formulamos um banco de dados com os projetos apresentados pelos últimos governos no Rio Grande do Sul, para que chegássemos aos números que apresentaremos a seguir, para podermos calcular e avaliar, não somente o poder governamental, mas a busca do poder (e consequentes resultados) de coalizões governamentais, exercendo o poder de forma conjunta, ou por blocos.

4. LEVANTAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

4.1. O COADJUVANTE GAÚCHO

Segundo Limongi (2006) o governo é responsável por pelo menos 90% das propostas aprovadas e, ao mesmo tempo, a taxa de sucesso das propostas do governo alcança esse nível. Por isso, gostaríamos de demonstrar a partir deste capítulo se este sucesso se repete no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, também denominado culturalmente como gaúcho.

A pressa de um governo e a urgência da sociedade, normalmente não são sinônimos. O Artigo nº 62 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estipula que as proposições encaminhadas pelo Poder Executivo tenham sua tramitação acelerada na Assembleia Legislativa, sobrepondo-se aos demais projetos de lei em tramitação normal. Segundo a Constituição Gaúcha, caso essas matérias não sejam apreciadas em trinta dias, elas serão incluídas na pauta de votações do plenário do Parlamento gaúcho, interrompendo a deliberação de qualquer outro assunto.

No Estado, o Art. 62 da Constituição da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Regime de Urgência:

Art. 62 - Nos projetos de sua iniciativa o Governador poderá solicitar à Assembleia Legislativa que os aprecie em regime de urgência.

§ 1º - Recebida a solicitação do Governador, a Assembleia Legislativa terá trinta dias para apreciação do projeto de que trata o pedido.

§ 2º - Não havendo deliberação sobre o projeto no prazo previsto, será ele incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação de qualquer outro assunto até que se ultime a votação.

§ 3º - O prazo de que trata este artigo será suspenso durante o recesso parlamentar.

O Regime de Urgência, assim como a medida provisória só deve ser usada em situações específicas, mas o que tem sido verificado na prática é que o Executivo brasileiro tem feito uso indiscriminado deste dispositivo.

Em âmbito Federal, como vimos, por exemplo, há o regime de tramitação diferenciado, utilizado para as medidas provisórias. Embora a esfera seja outra, igual crítica a que se fez durante o Governo Lula em relação ao excesso de envios de medidas provisórias ao

Congresso Nacional começa a ser feita ao Governo Tarso, em decorrência da pouca relevância das matérias encaminhadas em regime de urgência para análise do Poder Legislativo.

O fato é que o que é relevante e urgente para alguém, talvez não seja para outrem, influenciando nisso aspectos variados, tais como a experiência educacional, cultural, econômica e política de quem é habilitado para realizar o juízo de valor. Contudo, apenas da fluidez semântica dos vocabulários relevância e urgência, a eles se atribui, tal qual se atribuiu a todos os vocabulários, um conceito, um significado. Se não fosse possível atribuir-lhes um conceito ou significado, não seriam vocabulários, mas um amontoado de letras. (Sampaio, 2007, pág. 196)

O princípio de separação dos poderes tem sido os dos princípios fundamentais da democracia moderna. Montesquieu considera a exigência de se tripartir os poderes estatais em órgãos diferenciados, explicitando a necessidade da separação de poderes, vindo a fazer a distinção entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como vimos anteriormente. Os quais se tornaram alicerce dos Estados Democráticos de Direito, garantia das liberdades e direitos dos cidadãos e consagrado, praticamente, em todas as constituições modernas.

Abrucio (1998) destaca que em geral nos estados não há equipotência entre os poderes, mas sim uma hipertrofia do executivo, configurando um sistema ultrapresidencial.

Caso o Legislativo estadual adotasse instrumento igual à Medida Provisória, serviria como um instrumento legislativo forte, para evitar futuros obstáculos para governabilidade. Entretanto, a maior parte do arranjo institucional dos estados brasileiros, que seguem as mesmas diretrizes.

O executivo garante as preponderâncias legislativas e inibe o desenvolvimento institucional do legislativo, sendo afetado então o equilíbrio entre os poderes essa é a condição básica para o desenvolvimento de um país. O Executivo, através das várias prerrogativas, prevê uma inegável influência sobre os demais poderes, das quais a utilização de manobras legais previstas na Constituição são uma delas.

Abrucio (1998) tem como argumento principal, que em geral as assembleias legislativas brasileiras são instituições frágeis e dominadas por um ator central, o Poder Executivo. O que acaba significando que de um lado os governadores ocupam o lugar central do processo de governo e estabelecem um pacto homológico com o legislativo estadual,

aprovando de forma fácil as iniciativas do Executivo e que por outro lado, os parlamentares são beneficiados por políticas clientelistas.

Um dos principais, senão o principal fator contribuinte para a preponderância legislativa do Executivo pode ser verificada pelo poder que detém o Executivo de controlar o quê e quando será votado pelo Legislativo, o chamado Poder de Agenda. (Oliveira, 2009)

A dinâmica legislativa estadual se diferencia consideravelmente daquela encontrada no nível federal, razão esta, que a maior parte da legislação considerada relevante nos Estados é de autoria do Poder Executivo. O nível estadual foi esvaziado, tendo apenas algum poder residual e podendo legislar apenas sobre assuntos que não foram expressamente delegados ao nível federal ou municipal, não obstante, os governadores brasileiros tem a prerrogativa de iniciar legislação em matéria orçamentária e legislativa.

Porém, este aspecto não justifica o fato do número de proposições apresentadas em Regime de Urgência, através deste não há a possibilidade de apreciação pelas Comissões e a proposição segue diretamente ao Plenário. Essa prática reiterada faz com que o plenário torne-se, então, o principal local de discussão do parlamento, esvaziando as comissões e tornando as sessões longas e não apreciativas.

Aos parlamentares resta a incomoda sensação de nada fazer. De verem seus projetos relegados, aguardando uma oportunidade pouco provável de tê-los incluídos na ordem do dia, que muito provavelmente, estará ocupada com matérias de Executivo, ou ainda, com sua pauta sobrestada. (Oliveira, 2009)

Com o passar dos anos, a Assembleia Legislativa tornou-se mais eficiente em sua análise, porém menos eficiente em sua tramitação. Levando anos e mais anos para a conclusão de um processo legislativo, quando este levado em sua tramitação regimental normal. Entretanto, em alguns casos, a demora é caracterizada pelo lobby de algumas corporações, por não haver consenso sobre a matéria.

Contudo, para que se possa ter governabilidade e controle da agenda política, o governante tem a prerrogativa da utilização do Art. 62 da Constituição Estadual, que da possibilidade de envio de matérias em Regime de Urgência, que se não analisadas trancam a pauta de votação.

Acompanhando dia a dia o legislativo estadual, estamos acostumados a ver o uso de um instrumento legislativo pelo Poder Executivo, o qual possibilita a governabilidade e, também, poder de coalizão, este é o Regime de Urgência, também chamado por alguns de Medida Provisória Gaucha.

Essa utilização acabou ficando cada vez mais frequente nos últimos governos, como demonstraremos nos gráficos a seguir:

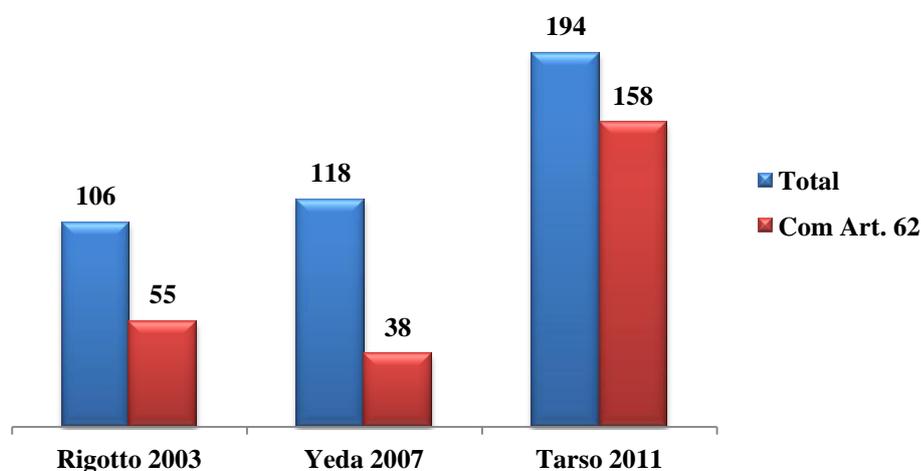


Gráfico 1. Projetos de Lei apresentados no primeiro ano de mandato de cada governo / apresentados com Art. 62. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Org. Dall’Agnol, Fernanda Camila, 2013, UFRGS.

Analisamos o primeiro ano de mandato de cada governador nos últimos três governos, pois consideramos que é no primeiro ano que se efetuam as medidas mais relevantes, chamado de pacote de governo. Seguindo então um preceito de Maquiavel, fazer o mal de uma só vez e o bem aos poucos.

Tomio e Ricci (2011) esclarecem isso claramente sinalizando para um ativismo legislativo do Poder Executivo Estadual que deve ser mais bem indagado, considerando outros fatores tais como: a complexidade da administração pública estadual e a provisão constitucional em regulamentar seu funcionamento por decretos administrativos; o tamanho da coalizão governamental e o apoio encontrado pelo Governador na própria Assembleia.

Os autores citados acima estudaram o Rio Grande do Sul e consideram que nosso caso é peculiar, pois que registrou na legislatura de 1999-2002 uma taxa de sucesso do Poder Executivo de 78,3%, valor distante do observado para a legislatura sucessiva, fixada em 91,1%.

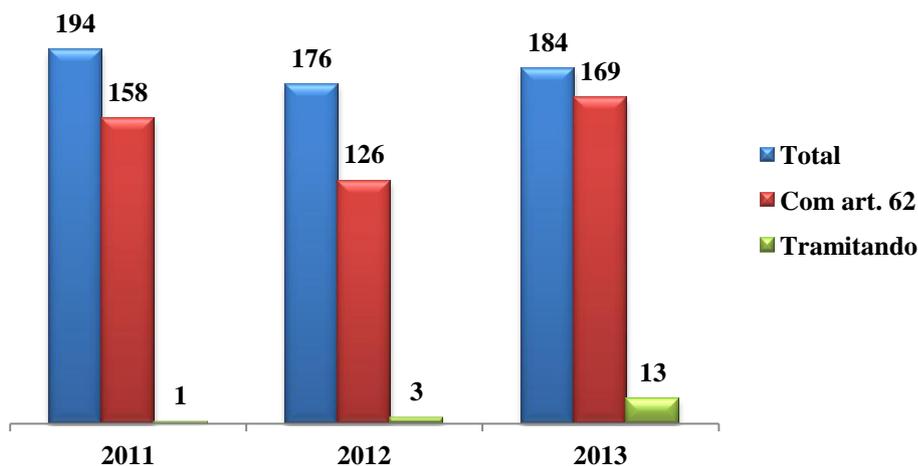


Gráfico 2. Projetos de Lei apresentados pelo Governo Tarso Genro. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Org. Dall’Agnol, Fernanda Camila, 2013, UFRGS.

* Dados Coletados até 04/01/2014.

Como podemos analisar no último gráfico, o governo em andamento, tem um amplo poder de coalizão e de agenda política, pois poucos de seus projetos apresentados ainda estão em tramitação. Todavia, não é mérito das proposições em si, mas mérito de ter uma Constituição Estadual que lhe forneça instrumentos que possibilitem a apresentação em Regime de Urgência, além de mecanismos de coalizão.

A dinâmica do processo legislativo estadual é dominada pelo poder executivo, os governadores possuem controle total das assembleias legislativas, aprovando, com grande facilidade, os principais projetos de lei que lhe interessam. Sofrendo de fato, o escopo decisório do poder legislativo, uma grande limitação na produção legislativa. (Tomio; Ricci, 2012).

O atual governo, também contava com uma base aliada sólida, composta por 32 dos 55 parlamentares no legislativo gaúcho, o que possibilitava uma ampla governabilidade. Entretanto, entendemos que neste ano, por ser ano eleitoral, sua base estará mais enfraquecida, podendo ocasionar uma instabilidade em sua coalizão. Assim, novas alianças poderão surgir dificultando a aprovação de proposições.

Se, por um lado, o presidencialismo de coalizão tem seu mérito ao garantir a governabilidade e ainda, impedir que deputados lutem por interesses regionais ou setoriais, por outro esse modelo institucional, que passa por uma agenda imposta, retira do legislativo a sua função primordial: Legislar. (Oliveira, 2009)

Demonstramos o cenário da coalizão governamental de 2011, início do mandato do atual governador Tarso Genro, sua base era composta por 6 partidos, PT, PTB, PDT, PSB, PC do B e PRB.

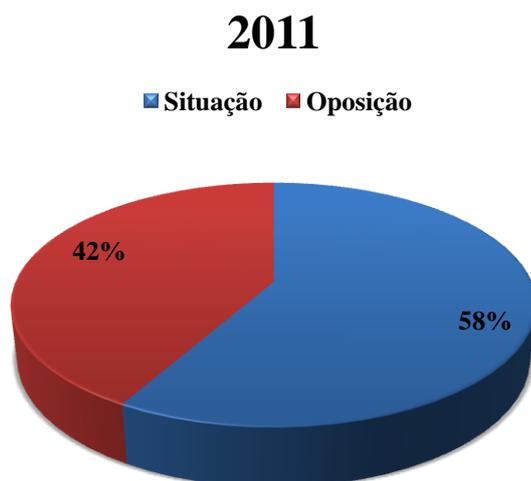


Gráfico 3. Coalizão Governista. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Org. Dall'Agnol, Fernanda Camila, 2013, UFRGS.

No decorrer do mandato, a base começou a se fragmentar, no PTB o Deputado Estadual Marcelo Moraes, acabou abandonando a situação. Em 2013, houve a criação do Partido Solidariedade, e o Deputado Estadual Cassiá Carpes deixou o PTB ingressando na nova sigla, tornando-se independente. O PDT, em convenção também decidiu por candidatura própria, deixando a coalizão governista. Entretanto, o primeiro partido a ausentar-se do governo foi o PSB, composto por uma bancada de 3 deputados estaduais, os quais saíram do governo para iniciar uma trajetória com o objetivo de alavancar a candidatura presidencial de seu partido do Rio Grande do Sul. Vejamos a nova composição:

2014

■ Situação ■ Oposição ■ Independentes

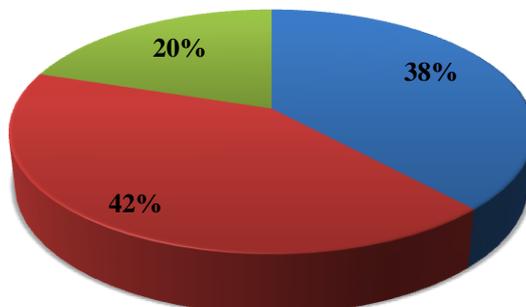


Gráfico 4. Coalizão Governista. Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Org. Dall'Agnol, Fernanda Camila, 2013, UFRGS. *Dados coletados até 20/12/2013.

O encaminhamento de matérias em Regime de Urgência adquire um prazo fatal para votação, o que possibilita uma capacidade de controle e determinação não somente de quais propostas serão incluídas na Ordem do Dia de votação em plenário, mas também quando serão apreciadas. Indicando assim o poder de agenda do governador.

Como no governo federal, no legislativo gaúcho o Poder Executivo também tem poder de trancar a pauta de votações. Esse trancamento é mais uma arma para que a agenda executiva se imponha as demais. Sendo assim, ou é deliberada a matéria de origem executiva que está trancando a pauta, ou nenhuma proposição poderá ser apreciada.

No caso das medidas provisórias, caso não forem aprovadas em sessenta dias perdem a eficácia. Ou seja, tem que ser convertida em lei. No caso estadual, a eficácia da lei torna pública a partir do momento de sua publicação, pós-aprovação plenária.

Cabe as duas Casas Legislativas, a Câmara e o Senado, converter a medida provisória (ato Legislativo: Lei em sentido lato) em lei (lei formal). Nota-se que a Emenda 32/2011 estabeleceu que não se trata mais de deliberação em sessão conjunta, mas sim que cada uma das Casas apreciaria separadamente a medida provisória.

A emenda 32/2011, também acrescentou ao art. 62 da Constituição, a necessidade do exame preliminar da medida provisória em Comissão Mista, sendo ela composta dos Deputados Federais e Senadores. (Clève, 2011, pág. 230)

Compreendemos que o uso da comissão mista, por ter um caráter prévio ou eliminatório, pode vir a filtrar as proposições enviadas, tornando o seu uso mais eficiente, ou em menor volume. Opção esta que poderíamos implementar em nossa constituição Estadual, uma Comissão Mista de análise por Legislativo e Judiciário.

Há em tramitação no parlamento gaúcho o Projeto de Resolução Número 8/2012, de autoria do Deputado Estadual Márcio Biolchi, do PMDB, o qual não pretende criar empecilhos para aprovação das matérias em Regime de Urgência, mas torná-la discutível em âmbito estadual, o que normalmente não é feito. Pois, com um período de aprovação em 30 dias, às vezes não chega a ser pauta da primeira comissão a qual se destinam todas as proposições do parlamento, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Citamos um trecho da justificativa da proposição,

Trata-se de tema extremamente relevante e sobre o qual esta Casa sempre manteve um debate efetivo. Configura-se atual a discussão sobre o trâmite dos projetos encaminhados sob a égide do artigo 62 da Constituição Estadual, privando essa Casa Legislativa da análise efetiva de seu conteúdo e, em consequência da avaliação da real incidência da proposição na vida dos cidadãos riograndenses.

Fica cada vez mais clara a solução para o crescente número de encaminhamentos com base no art. 62 da Constituição Estadual, isto é, criar mecanismo que garantam aos representantes desta Casa Legislativa o efetivo exercício da representação a eles dada pelos cidadãos.

Neste sentido a Assembleia Legislativa precisa preencher essa lacuna, criando um “rito especial” para as proposições em regime de urgência, estabelecendo um tramite mais célere sem deixar de analisar e sugerir os aperfeiçoamentos necessários. (PR 8/2012, pág. 3)

O controle de agenda diminui o poder das comissões, e é isto que a proposição mencionada tenta minimizar, pois além de acelerar a deliberação de assuntos de interesse do Executivo, afasta dela eventuais obstáculos que possam significar a presença de certos parlamentares, em determinadas comissões que possam dificultar a aprovação ou sugerir adequações.

A medida provisória acaba sendo, mesmo com força de lei desde a sua publicação, mais democrática que a utilização do Regime de Urgência, pois essa propicia o debate.

Além da proposição de autoria do Deputado Márcio Biolchi, também há em tramitação, recentemente protocolada, o Projeto de Resolução nº 13/2013, de autoria do

Deputado Jorge Pozzobom (PSDB), o qual também prevê alterar o Regimento Interno, modificando a apreciação das proposições encaminhadas com art. 62.

A proposta mencionada, também prevê a apreciação das comissões, mas acrescenta a deliberação em plenário de pedidos de encaminhamento de proposições em regime de urgência, que caso rejeitado terá que tramitar de forma ordinária.

Vejamos um trecho da justificativa da proposição,

O Regime de Urgência automático, aceito submissamente pelo Poder Executivo torna sumário o processo legislativo. Elimina as devidas etapas da tramitação. As comissões sofrem grandes limitações no exercício de suas competências. O plenário é surpreendido. Ainda mais no apagar das luzes da sessão legislativa, como ocorre agora no final de 2013. O parlamento pode acabar homologando decisões graves sem adequado conhecimento de causa. As comissões técnicas, a começar pela CCJ, são colocadas à margem, não haverá pareceres votados. (PR 13/2013, pág. 2)

Todavia, não podemos dizer que a utilização do Regime de Urgência pelos governos gaúchos é de igual uso da Medida Provisória, chamando de Medida Provisória Gaúcha, pois os estados tem esta prerrogativa, e alguns deles utilizam a Medida Provisória ou Decreto-Lei.

Atualmente, seis Estados reproduzem em suas constituições estaduais a Medida Provisória, para seus governantes. Trata-se de Acre, Piauí, Santa Catarina, Tocantins, Maranhão e Paraíba, por ser considerado um bom instrumento de governabilidade, então porque somente uma minoria faz uso? Primeiramente, voltamos a citar Tomio e Ricci (2012), onde abordam que com ou sem esse poder os governantes já possuem instrumentos constitucionais que garantem a governabilidade:

Nosso argumento é que os governadores, diferentemente dos presidentes, não necessitam um instrumento legislativo a mais para se garantir frente a seus respectivos legislativos, dado que, com ou sem poder de decreto estadual, os governadores controlariam a já limitada agenda decisória nos estados. (Tomio; Ricci, 2012)

A competência dos estados foi amplamente discutida no Superior Tribunal de Justiça (STF), sendo objetivo de várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), porém assentou sobre a constitucionalidade da adoção da Medida Provisória pelos Estados.

Segundo Sampaio (2007), a falta de limitação ao pedido de urgência faz com que na prática o Poder Legislativo seja “atropelado” por iniciativas executivas exercidas estrategicamente, a fim de que se tranque a pauta e não se delibere sobre o que seja contrário, por exemplo, ao interesse do governo. Mantém-se também longe qualquer iniciativa de emendas.

O controle parlamentar assume dupla dimensão, sendo político e jurídico, a um só tempo. A atividade do Legislativo não é absolutamente livre, circunscrevendo-se diretrizes, normas e princípios aprovados pelos Constituintes. Então, o problema não está na Constituição, mas sim na omissão do Legislativo, assim torna-se necessária uma mudança da prática legislativa.

Ainda mais importante é dizer que, em todos os estados compete exclusivamente ao poder executivo propor legislação sobre: o efetivo e funcionamento da polícia Militar, o regime dos servidores públicos, questões tributárias e orçamentárias, a defensoria pública e a estrutura administrativa do poder executivo. Isso pode explicar o volume elevado de propostas apresentadas e aprovadas pelos governadores. (Tomio; Ricci, 2012)

Outra questão que devemos sintetizar é o fato de que o arranjo constitucional ajuda a compreender que o fato de que o governador detém o monopólio da agenda legislativa à qual o deputado estadual está subordinado para implementação de pauta de votação.

Podemos afirmar que controle de agenda e governabilidade andam juntos, não se tem um sem o outro, sendo a capacidade de mobilização dos meios e recursos necessários. Todavia, a governabilidade de que precisa decorre da própria eficácia de cumprimento da agenda formulada.

Se ampla e forte a coalizão governamental, fácil e transparente a formulação de agenda, com tranquilidade governabilidade, dentro, obviamente, dos limites financeiros do estado. (Sampaio, 2007: 131)

Sampaio (2007) destaca ainda que é necessário que se atente para tal característica de poder de agenda como relativa ao uso estratégico de instrumentos constitucionais, postos à disposição do exercício, em especial para influência do processo legislativo em termos materiais. Isso porque, o governo não decorre apenas de atividade administrativa, como já se teve oportunidade de frisar, mas se relaciona com posições políticas assumidas pelo

governante e sua base parlamentar, o que requer, para sua consecução, a força de lei, no mais das vezes, para os assuntos de seu objetivo.

No final de mandatos, época onde se lança o último chamado, pacote de governo, trazendo a maioria das promessas de campanha, para que estas sejam palco que um embate para reeleição, também é uma grande época de utilização destes benefícios regimentais. Por isso, Mintzberg (2010) aborda que em momentos de mudanças difíceis, quando o poder sempre é realinhado de maneira imprevisível, que surgem as arenas políticas em organizações até então saudáveis. Nessas condições, muitas coisas mudam de dono, e as pessoas sentem-se particularmente inseguras.

Quanto as Medidas Provisórias entende-se que não há uma ideia de simplesmente abdicação de poder, pois há uma compreensão de que a criação conta com a participação dos legisladores. Fato este, que não ocorre em âmbito estadual, onde como demonstramos não há determinações de apreciação em comissões.

Vivemos em um contexto onde o presidencialismo de coalizão, utiliza-se de seus poderes de agenda para confirmar essa coalizão. Abdicar de seu poder é algo que não podemos mencionar, pois não confirmamos tal característica. Todavia, a delegação de poderes é a palavra mais auspiciosa ao cenário atual. Essa delegação tem interesse, como em qualquer outra esfera, como participação no governo, influenciando políticas, agendas de governo ou o principal panorama brasileiro, o clientelista, dando a oportunidade para o parlamentar trazer benefícios ao seu reduto eleitoral, através das emendas parlamentares ao Orçamento, como já abordamos.

Partilhando do entendimento de John M. Carey e Matthew Soberg Shugart, de que não ocorre abdicação, mas delegação. Afirmam que dois fatores, em termos gerais, determinam sua tendência, a partir da visão parlamentar: os severos problemas de barganha encarados por legisladores, quando de implemento de políticas públicas, e a extensão da perda de poder resultante da atribuição, ao executivo, do poder de decreto. (Sampaio, 2007)

Assim, entendemos que com o modo desigual, a ampla utilização pelo chefe do executivo de instrumentos jurídicos com força de lei para governar, faz com que o legislativo

apareça muitas vezes como coadjuvante. Quanto maior a dificuldade para os legisladores construírem e manterem coalizões, maior será a utilização da via alternativa.

Levar uma proposição ao Legislativo em regime de urgência é prover o interesse de um só; Assim, mencionamos Mintzberg (2010),

A política através do debate legislativo deve assegurar que todos os lados de uma questão sejam plenamente debatidos, ao passo que os outros sistemas de influência promovem somente um. A política, não é algo pejorativo como muitos cidadãos falam, ela funciona como uma espécie de “mão secreta invisível” para promover as mudanças necessárias.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partimos dos pressupostos de Hannah Arendt,

Compreender não significa negar os fatos, eliminar deles o inaudito, ou, ao explicar fenômenos utilizar analogias e generalidades que diminuam o aspecto da realidade e o choque da experiência. Significa, antes de mais nada, examinar e suportar conscientemente o fardo que o nosso século colocou sobre nos – sem negar a sua existência nem vergar humildade o seu peso. Compreender significa, em suma, encarar a realidade sem preconceitos e com atenção, e resistir a ela – qualquer que seja. (Arend, 1978, p.12)

Entendemos que o poder está presente em todas as esferas da sociedade, e a ausência do poder político possibilita a delegação deste poder. Como na esfera federal a estadual também utiliza instrumentos que possibilitam a governabilidade e que formam o controle da agenda legislativa.

O propósito desta análise não é somente a comprovação de que os resquícios do ultrapresidencialismo histórico ainda estão presentes no Estado, mas sim demonstrar de que forma eles se enquadram no cenário político atual. A sua característica de dominação política, o qual propõem legislações de forma quase que ditatorial em seu início de mandato.

A partir de Montesquieu, destacamos o princípio de separação dos poderes, o que nos deu um mote inicial para análise, tal separação, como abordamos, não pode prosperar por muito tempo em virtude da drástica alteração do cenário econômico e social. Assim, o Estado Social impôs uma participação estatal mais efetiva e as Constituições deram as prerrogativas e instrumentos que possibilitassem essa inversão de poder.

Todavia, compreendemos que o problema não está na violação do princípio de Montesquieu, mas sim utópica e inviável separação posta em prática. O Executivo passou a ter uma atuação política mais intensa, perante a dinâmica política atual, ocasionando quase que uma continuidade entre poderes, ou a extensão de uns com outros.

Resta aberto um grande campo de trabalho para desbravar e ampliar nosso conhecimento sobre as esferas de Poder, principalmente a do Poder Legislativo, onde nem entramos no critério na análise dos vetos, mas deixamos como expectativa para um futuro.

Ficamos com o questionamento de por que criar e gerir legislações tão prejudiciais à instituição que representam? Entendemos, que a hipertrofia dos Executivos estaduais, como mencionado com Abrucio (1998), não se ancorava em uma simples maioria parlamentar, ancorava-se sim em uma maioria parlamentar inorgânica que não era capaz de se articular coletivamente para realmente influir nos rumos da política estadual.

A alteração do processo legislativo é apenas o início de uma tarefa necessária, para que o Poder Legislativo Estadual possa trabalhar com tranquilidade e possibilite a revalorização do Poder Legislativo, deixando de ser coadjuvante e passando a ser o ator principal do cenário legislativo estadual.

Nos últimos meses presenciamos um novo fato histórico, as mobilizações de junho de 2013, quando a população foi às ruas reivindicando várias mudanças no cenário econômico e político, entre elas o fim da corrupção e contra o aumento de preço das passagens. Os cidadãos de modo geral, discutem a política estadual somente no momento da eleição, e no resto dos quatro anos, ficam inertes tanto diante das proposições encaminhadas quanto ao modo como foram encaminhadas pelo Poder Executivo. E isso que queremos dar publicidade, dar conhecimento ao público da maneira como o atual governo utiliza a Constituição Estadual para prover governabilidade.

Analisar este fenômeno presente na Assembleia Legislativa, e não divulgada com a devida importância pela imprensa, é defender um direito da sociedade, que por muitas vezes vem sendo deixada de lado. Pois, quando uma proposição não passa pela análise das comissões, a sociedade perde o seu papel de fiscalizar e o legislativo de legislar.

O poder de iniciativa, em especial, em determinadas matérias, é grande indutor de coalizão, facilitando o diálogo para formação de base parlamentar, seja ela perene ou não, dependendo da quantidade e qualidade de iniciativa negociada.

Passam governos e é sempre a mesma história, quando no poder um posicionamento, quando oposição outro. Para mensurar este cenário, sugerimos a leitura do discurso em anexo, vide página 46.

Por fim, trazemos novamente Mintzberg (2010), pois levar uma proposição ao Legislativo em regime de urgência é prover o interesse de apenas um poder de governo. Assim relata que,

A política através do debate legislativo deve assegurar que todos os lados de uma questão sejam plenamente debatidos, ao passo que os outros sistemas de influência promovem somente um. A política, não é algo pejorativo como muitos cidadãos falam, ela funciona como uma espécie de “mão secreta invisível” para promover as mudanças necessárias. (Mintzberg, 2010)

Concluimos enfatizando que o atual governo encaminhou ao longo destes três anos de mandato 81,77% das proposições em regime de urgência, demonstrando que históricos instrumentos de poder ainda dominam a política estadual do Rio Grande do Sul e que esta interferência do Executivo mantém o Legislativo Gaúcho no papel de coadjuvante no atual cenário político. Fato esse que, esperamos e desejamos, mude no futuro.

6. REFERÊNCIAS

Abrucio, Fernando. **Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec. (1998)

Arendt, Hannah. **O Sistema Totalitário**. Lisboa, Publicações Dom Quixote. (1978)

Arias, Carmem. **Um Estudo sobre as Medias Provisórias no Brasil**. Revista Mediações, Londrina. V.6, n.2, p. 29-53. (2001)

Bobbio, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra. (2000)

Bobbio, Norberto. Matteucci, Nicola. Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Editora UNB, Ed. 13°. (2009)

Campello de Souza, Maria do Carmo. **A nova República Brasileira: Sob a Espada de Dâmocles**. Ed.Paz e Terra, Rio de Janeiro. (1988)

Carvalho, José Murilo. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. 1997, Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 23/06/13. (2011)

Clève, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**. 3. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais. (2011)

Constituição Federal (1988)

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul - Porto Alegre. (1989)

Figueiredo, Argelina. Limongi, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Ed. FGV. (1999)

_____. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão.** Lua Nova no.44 São Paulo. (1998)

Hobbes, Thomas. **Leviatã.** São Paulo; Martins Fontes, 1ª edição. Clássicos Cambridge de filosofia política. (2003)

Lessa, Renato. **Supertições Políticas.** Folha de São Paulo. São Paulo. Caderno Especial, Jornal Resenhas, p. 10. 11 mar. (2000)

Limongi, Fernando. **A Democracia no Brasil. Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório.** Novos Estudos, São Paulo, v. 76, p. 17-41, nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>. Acesso em: 20/09/2013. (2006)

Maia, Paula; Lima, Eduardo. **As Medidas Provisórias e o Poder Judiciário: O Controle Jurisdicional dos Pressupostos de Relevância e Urgência.** <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/094.pdf> Acesso em: 14/07/13 (2004)

Montesquieu, Charles Luis de Secondat. **Do Espírito das Leis** - Col. A Obra Prima de Cada Autor, Ed. Martin Claret. (2009)

Mintzberg, Henry. **Safári de Estratégia: Um Roteiro pela Selva do Planejamento.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman. (2010)

Nicolau, Gustavo Rene. **Medidas Provisórias: O executivo que legisla.** São Paulo: Atlas. (2009)

Oliveira, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a Relação Executivo x Legislativo: Uma visão do sobrestamento de pauta.** (2009)

Pereira, Carlos; Mueller, Bernardo. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo. V. 5. N. 43. (2000)

Regimento Interno da Assembleia Legislativa e Código de Ética Parlamentar. Revisão (2012)

Sampaio, Marco Aurélio. **A Medida Provisória no Presidencialismo Brasileiro.** Malheiros Editores. (2007)

Santos, Francisco D. Alpendre dos. **Neo-Coronelismo, Enxada e Urna Eletrônica.** Dissertação apresentada ao Centro Universitário Franciscano do Paraná - UniFAE, para obtenção de grau de Mestre em Organizações e Desenvolvimento. (2007)

Souza, Amaury de; Lamounier, Bolívar. **A Feitura da Nova Constituição: Um Reexame da Cultura Política Brasileira.** São Paulo: Sumaré. (1990)

Silva, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros. (2005)

Tomio, Fabrício. **Iniciativas, Cenários e Decisões no Processo Legislativo Estadual.** Revista Estudos Legislativos, N. 5, Dez. (2011)

___ Tomio; Ricci. **O Poder da caneta: A Medida Provisória no Processo Legislativo Estadual.** 2012 Opin. Publica vol.18 no.2 Campinas Nov. (2012)

___ Tomio; Ricci. **O Governo Estadual na Experiência Política Brasileira: Os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a12v20n41.pdf>. Acesso em: 11/11/13.

Torres, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil.** Ed. FGV. (2004)

Vergílio, Armando. **Desenvolvimento do Brasil, um desafio Permanente.** Câmara dos Deputados, Brasília. (2013)

7. ANEXO

Discurso Deputado Estadual Edson Brum (PMDB)

12ª Sessão Ordinária, em 6 de Março de 2012

O SR. EDSON BRUM (PMDB) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados:

A apresentação dos projetos, a maioria sob regime de urgência do art. 62 da Constituição Estadual, limita a possibilidade de discussão. Cerceia, portanto, o processo democrático e o papel da Assembleia Legislativa de aprofundamento em projetos cruciais para a população gaúcha.

O projeto não permite debate, discussão, e será aprovado como rolo compressor por pessoas que vêm aqui simplesmente para levantar o braço, o crachá, e apertar o botão sem nenhuma responsabilidade com as irresponsabilidades que chegam a este Parlamento enviadas pelo Poder Executivo. Esse era o discurso do deputado Raul Pont, no dia 10 de dezembro de 2009, contra o regime de urgência.

Estamos discutindo o projeto e, nos últimos minutos, acabamos aprofundando a discussão do mérito. E os deputados Márcio Biolchi e Jeferson Fernandes dela participaram. Creio que crescemos e começamos a dar a oportunidade para quem nos assiste pela TV entender um pouco o projeto, que é ruim para a Brigada Militar, pois premia quem não busca qualificação e, por consequência, vai diminuir a qualidade da segurança pública, algo que não desejamos.

Aqui, por exemplo, está o deputado Adão Villaverde, pré-candidato à Prefeitura de Porto Alegre. Aqui há outros pré-candidatos, e ninguém quer que a segurança diminua no seu Município. Vejo também o deputado Alceu Barbosa, que é pré-candidato em Caxias do Sul.

Talvez passemos um pouco de emoção pela força de vontade em convencer cada deputado a votar contra ou a favor da matéria.

Ouvi dizerem aqui – não sei se o deputado Márcio Biolchi ou o deputado Gilberto Capoani – que ninguém do governo se fez presente na audiência pública da Frente Parlamentar em Defesa da Segurança Pública, mas temos de corrigir: o deputado Cassiá Carpes, que é da base do governo, lá esteve e disse para todos nós que votará contra o projeto, pois não é bom para a Brigada Militar e nem para a sociedade.

Na imprensa, homens da base do governo disseram algo semelhante, deputado Marcelo Moraes.

O deputado Dr. Basegio foi bem claro e enfático no dia 28 de fevereiro, na Página 10 do jornal Zero Hora: Já adianto a minha posição: contrária. Homem de consciência, de responsabilidade, que, com certeza, aprofundou os seus estudos em relação ao projeto.

Da mesma maneira, o deputado Aloísio Classmann, líder do PTB, disse: Temos de ser contra qualquer subjetividade que leve a divagações políticas dentro da Brigada. Não podemos ter uma Brigada do governo. Ela é do Estado.

Portanto, esta não é mais uma discussão de oposição e de governo. Não está tudo perdido. Sabemos o endereço. Denunciei os nomes. Sabemos para quem interessa o projeto de lei.

É importante registrar que a PM 1 deu parecer contrário a este projeto lá na Brigada Militar, e isso é público. Parte da Brigada Militar, quando consultada, foi contrária.

Não houve o diálogo prometido pelo governador Tarso Genro na campanha. Não houve o diálogo com os oficiais, assim como não está acontecendo com o magistério porque S. Exa. não quer pagar o básico nacional de 1 mil, 451 reais que prometeu.

Li somente um discurso. Poderia ler o do ex-deputado estadual Elvino Bohn Gass, com o qual o deputado Jeferson Fernandes faz dobradinha, ao qual é ligado.

Temos visto a incoerência, a troca de lado, a promessa não cumprida.

Mas a república dos CCs está aí, sendo fortalecida a cada dia com a criação de mais cargos. Estão aqui os funcionários da FDRH, para cujo plano de carreira nós, do PMDB, elaboramos

emendas para tirar os CCs. Junto com o plano, queriam colocar mais cargos em comissão para inchar o Estado do Rio Grande do Sul. Muito obrigado. (Não revisado pelo orador.)