



VICTORIA BAPTISTA DIAS MIOTTO

ANÁLISE DE EFETIVIDADE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

SÃO BERNARDO DO CAMPO

2024

VICTORIA BAPTISTA DIAS MIOTTO

ANÁLISE DE EFETIVIDADE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trabalho para Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Federal do
ABC sob orientação da Profa. Dra. Maria
Gabriela da Silva Martins da Cunha
Marinho.

SÃO BERNARDO DO CAMPO

2024

Resumo

Este estudo investigou as pautas predominantes no congresso estadual, os fatores influentes em sua aprovação e o papel desempenhado na elaboração de políticas públicas. Utilizando uma abordagem metodológica que combinou análises quantitativas e qualitativas de caráter exploratório, com dados coletados diretamente do Portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) e revisão da literatura publicada sobre o assunto.

Os resultados revelaram que o legislativo estadual enfrenta limitações significativas em sua capacidade de promover mudanças substanciais devido à escassez de competências estipuladas na Constituição. A assembleia, frequentemente, não responde efetivamente às necessidades da sociedade, refletindo em uma alta ineficiência legislativa. A predominância de propostas de baixo impacto social sugere uma influência considerável do poder executivo sobre o legislativo, que acaba controlando grande parte das matérias de interesse público.

Além disso, observou-se uma lentidão no processo de apreciação e debate dos projetos de lei, resultando em uma taxa de sucesso na aprovação relativamente baixa, de apenas 22,25%. Estes achados indicam desafios significativos no processo legislativo estadual, destacando a necessidade de reforma da dinâmica política para melhor atender às demandas da sociedade.

Abstract

This study investigated the predominant agendas in the state congress, the influencing factors in their approval, and the role played in elaborating public policies. A methodological approach that combined exploratory quantitative and qualitative analyses was used, alongside data collected directly from the State Legislative Assembly of São Paulo (ALESP) portal and a review of published literature on the subject.

The results revealed that the state legislature faces significant limitations in its ability to promote substantial changes due to the scarcity of competencies stipulated in the Constitution. The assembly often does not effectively respond to the needs of society, reflecting high legislative inefficiency. The predominance of proposals with low social impact suggests considerable influence of the executive branch over the legislature, which ends up controlling much of the public interest matters.

Furthermore, there was observed a slowness in the process of reviewing and debating bills, resulting in a relatively low success rate in approval, of only 22.25%. These findings indicate significant challenges in the state legislative process, highlighting the need to reform the political dynamics to better address society's demands.

Sumário

| | |
|---------------------------------------|----|
| Introdução..... | 5 |
| Federalismo e autonomia estadual..... | 6 |
| Caracterização da Alesp em 2018..... | 12 |
| Procedimento metodológico..... | 17 |
| Apresentação dos resultados..... | 22 |
| Conclusão..... | 30 |
| Referências bibliográficas..... | 33 |

Introdução

A política é um campo dinâmico e complexo, especialmente em períodos de intensa polarização e tensões como as vivenciadas durante o ano eleitoral de 2018. Nesse contexto, compreender as dinâmicas do poder legislativo e as pautas que emergem como prioritárias se torna crucial para uma análise abrangente da realidade política brasileira. O presente trabalho propõe-se a mergulhar nesse universo, dando enfoque à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), região que se constitui como um dos principais centros de poder do país. Com o objetivo de desvendar as pautas mais recorrentes do congresso estadual, os mecanismos que influenciam sua aprovação e a importância de sua atuação para a implantação de políticas públicas, busca-se, neste estudo, oferecer uma compreensão mais profunda das dinâmicas legislativas

Partindo desse pressuposto, esta pesquisa se propõe a analisar o relacionamento entre os poderes executivo e legislativo, destacando as nuances das relações políticas e as limitações enfrentadas pelos deputados estaduais no desempenho de suas funções.

Este estudo é estruturado de forma a explorar diversas facetas da atividade legislativa. Inicialmente, o primeiro capítulo contextualiza as competências estaduais e o papel constitucional da Alesp, e traça um panorama histórico em relação às demais Cartas Magnas que vigoraram no estado, estabelecendo as bases para uma análise abrangente das suas atribuições e responsabilidades. Em seguida, no segundo capítulo, caracteriza-se a situação específica da Alesp durante o ano de 2018, destacando-se sua posição ideológica, as coalizões formadas e as tensões enfrentadas em relação ao poder executivo.

No terceiro capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos adotados, detalhando as etapas seguidas para a coleta, análise e interpretação dos dados utilizados ao longo da pesquisa. Por fim, no quarto capítulo, são apresentados os resultados obtidos a partir da investigação realizada, seguidos de conclusões que sintetizam as principais descobertas e reflexões geradas ao longo do estudo.

Federalismo e autonomia estadual

O Federalismo é um regime de governo no qual há um pacto de cooperação entre territórios. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 reafirmou a existência de três entes federados: União, Estados e Municípios; cada um com constituição e leis próprias regidos pelos poderes legislativo, executivo e judiciário.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) define as competências de cada ente federado, sendo elas comuns, concorrentes e privativas. Aos estados, são reservados os direitos de:

§ 2º [...] explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

Ademais, compete aos estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Segundo Tomio (2011), a Constituição Federal de 1988 estabeleceu parâmetros rígidos para o exercício da política, centralizando o poder decisório na União. Tal fato se refletiu nas constituições estaduais, que ficaram muito semelhantes (e limitadas) em diferentes regiões do país. O grau de detalhamento da CF/88 e a definição de que as pautas residuais ficariam a cargo dos estados resultou em um pequeno espaço de atuação.

Desse modo, as Assembleias Legislativas estaduais são responsáveis por redigir seu próprio “regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos” (CF/88), assim como pelo processo legislativo, compreendido por:

Artigo 21 - [...]

I - emenda à Constituição;

II - lei complementar;

III - lei ordinária;

IV - decreto legislativo;

V - resolução.

O legislativo estadual detém suas competências conforme estabelecido em sua própria constituição. No caso de São Paulo, ao longo de sua história, foram elaboradas seis constituições distintas. A primeira delas, promulgada em 1890, formalizou a transição de São Paulo de província para estado independente. Na época, o legislativo era bicameral, com eleições trienais para deputados (mandato de 3 anos) e senadores (mandato de 6 anos).

A composição da Câmara se dava por Deputados eleitos na proporção de um para cada quarenta mil habitantes. À Câmara competia a iniciativa exclusiva de todas as leis de impostos, a fixação da Força Pública e o julgamento da procedência ou improcedência das acusações contra o Governador do Estado. Por sua vez, o Senado era composto por Senadores eleitos na proporção de um para cada oitenta mil habitantes, sendo de sua competência julgar o Governador do Estado e outros funcionários designados pela Constituição. Em 1891, foi acrescida aos deputados a competência exclusiva para discussão dos projetos de lei oferecidos pelo poder executivo (diferente de 1890, que era competência compartilhada com o senado).

Entre 1890 e 1891, o legislativo estadual tinha uma gama mais ampla de competências em comparação aos anos seguintes, incluindo obras públicas, segurança pública, desapropriação, educação em diversos níveis, correios, divisão político-administrativa e judiciária do estado, além de deliberar sobre a incorporação de outros territórios ao estado e propor reformas à constituição federal perante o congresso da união.

Já a constituição de 1935, consolidou a legislatura de quatro anos, composta por deputados do povo e de organizações profissionais, com o número de deputados do povo fixado em 60 e dos profissionais em 15, sendo quatro representantes da lavoura e pecuária, quatro da indústria, quatro do comércio e funcionários públicos, um das profissões liberais e transportes, um da imprensa. Além disso, a partir desta carta, as eleições passaram a ser realizadas mediante sistema proporcional e sufrágio universal e direto.

Em 1947, a constituição pela primeira vez declarou São Paulo como capital do estado e estabeleceu a representação proporcional dos partidos políticos. O número de deputados era definido com base em um para cada cem mil habitantes ou fração superior à metade desse número.

Com a aprovação da Lei Maior de 1967, o número de deputados foi fixado em lei, observando uma proporção específica a ser reavaliada periodicamente. A partir desta constituição, o voto dos parlamentares durante as sessões legislativas deixou de ser secreto e passou a ser público.

Atualmente, no estado de São Paulo, a Constituição Estadual de 1989 estabelece claramente as áreas em que a Assembleia Legislativa não pode apresentar projetos. Estas restrições são fundamentais para a organização e funcionamento do governo e a gestão dos recursos públicos.

De acordo com a seção III (das atribuições do poder legislativo), artigo 19, a Assembleia não pode propor projetos relacionados ao sistema tributário estadual, à instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social (I). Além disso, está vedada a iniciativa legislativa em relação ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos feitos pelo Poder Executivo (II). Essas medidas são consideradas cruciais para a estabilidade financeira do estado.

A criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas também são restritas à Assembleia, mas com a observância das regras estabelecidas no artigo 47, XIX, "b" (III). Tal regramento considera como fundamento a manutenção do equilíbrio na estrutura do funcionalismo público.

A Assembleia não pode autorizar a alienação de bens imóveis do Estado ou a cessão de direitos reais a eles relativos (IV). Também, não pode autorizar a cessão ou concessão de uso de bens imóveis do Estado para particulares, a menos que se trate de permissão ou autorização de uso precário, para atendimento de sua destinação específica (V).

A criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública estão igualmente vedadas (VI), bem como a legislação referente a bens do domínio do Estado e a proteção do patrimônio público (VII). A organização administrativa, judiciária, dos órgãos fiscalizadores do estado (do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado) também estão fora do escopo da Assembleia Legislativa (VIII).

Por outro lado, a Assembleia Legislativa de São Paulo detém competências exclusivas e essenciais para o adequado funcionamento do governo e a tomada de decisões estratégicas. Estas competências são relevantes para a estrutura e a gestão do Estado de São Paulo, como apontado a seguir, e estão consolidadas no artigo 20 da constituição.

Primeiramente, a Assembleia tem a prerrogativa de apresentar projetos de lei destinados a estabelecer os subsídios do Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado e Deputados Estaduais para cada exercício financeiro (V), condição fundamental para a regulamentação das remunerações dos principais cargos públicos do estado. Além disso, a Assembleia detém autoridade para permitir que o Governador efetue ou contraia empréstimos. A fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluindo a administração descentralizada, também estão sob a responsabilidade da Assembleia (X), sob o argumento de garantia da transparência e eficiência da gestão pública.

A Assembleia tem a competência exclusiva de autorizar referendos e convocar plebiscitos, exceto nos casos previstos na Constituição Estadual (XVIII). Isso permite que a população do estado participe de decisões importantes por meio do voto direto. Também cabe à Assembleia aprovar convênios, acordos ou contratos que possam resultar em encargos não previstos na lei orçamentária (XIX). Por fim, a Assembleia tem a responsabilidade de avaliar anualmente as contas do Tribunal de Contas (XXVI).

Além dessas competências, a Assembleia também detém a iniciativa das leis que tratam da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, bem como das regras relacionadas à criação, organização e supressão de distritos nos Municípios (Artigo 24, §1º, itens 1 e 2). Isso permite que a Assembleia participe ativamente na organização territorial do estado.

Quanto à implantação e aprovação dos projetos, de acordo com o Artigo 8 da Constituição Estadual, após tramitar pelas Comissões e, em alguns casos, ser votada em plenário, cabe ao governador sancionar a norma e promulgá-la. Caso julgue adequado, o governador poderá, igualmente, vetá-la total ou parcialmente. Em caso de veto, o projeto volta para deliberação da Assembleia que, em até 30 dias, deve votar pela aprovação ou não da proposição. Em caso de maioria, considera-se o veto rejeitado e o projeto é novamente enviado ao chefe do executivo para promulgação.

Porém, Tomio (2011) pontua que o poder legislativo estadual é dependente do governador, uma vez que a maior parte das competências legislativas é de obrigação do executivo, cabendo ao parlamento sancionar ou vetar as decisões do chefe de Estado. Tal prerrogativa resulta em um contexto de desequilíbrio no sistema de freios e contrapesos que a estrutura dos três poderes supostamente deveria assegurar.

Mesmo assim, a Constituição Federal de 1988 reforça a importância do poder legislativo para o bom funcionamento do Estado. Para tanto, ressalta a necessidade de que seja um poder eficiente, eficaz e efetivo. Entretanto, como pontuado por Tomio (2011), trata-se de uma instância cuja atuação emerge como insignificante perante as necessidades da população.

Neste contexto, segundo MIOTTO, ORTEGA e LAUAR (2022), dos projetos de lei apresentados ao longo do ano de 2018, a maioria foi arquivada. Até dezembro de 2021, o percentual de arquivamento correspondeu a 43,98% dos projetos apresentados, enquanto 24,8% haviam sido aprovados e sancionados pelo Governador. Tais projetos se referiam, em sua maioria, a proposições relacionadas à nomenclaturas conferidas a dispositivos viários pertencentes ao âmbito de gestão estadual, como estradas e viadutos, ou a equipamentos públicos, escolas, presídios, hospitais, dentre outros. Por outro lado, 19,2% dos PLs ainda estavam tramitando na data do levantamento dos dados. Ainda, 8,45% das proposições foram anexadas a outros projetos, 3,08% haviam sido aprovados na ALESP mas vetadas pelo Governador e 0,40% foram diretamente rejeitadas por alguma comissão permanente.

Cenário divergente se observa no ano de 2020, onde as autoras afirmam que quase 90% dos projetos ainda se encontravam em tramitação em julho de 2021. Além disso, apenas pouco mais de 4% haviam sido aprovados na Casa e sancionados pelo Governador (a

maioria referente à Gestão do Estado), enquanto que quase 2% haviam sido vetados (com prevalência na área da educação).

O ponto comum que salta aos olhos em 2018 e 2020 é justamente a alta ineficiência do poder legislativo no estado de São Paulo, já que a maioria dos projetos não foi sequer apreciada

É senso comum que em anos de eleição políticos correm para aprovar e debater pautas com o intuito de provar competência e conseguir reeleger-se. Pode-se observar que, apesar do ano de 2018 ter sido o que teve menos propostas legislativas apresentadas, foi o segundo ano, dentre toda a 18ª legislatura, com mais normas aprovadas e sancionadas até outubro de 2023.

Caracterização da Alesp em 2018

A 18ª legislatura da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, situada entre 01/01/2015 e 31/12/2018, tinha uma maioria partidária que se autodenomina centro-direita/ direita (conforme a tabela 1 abaixo), sendo que o partido com o maior número de deputados estaduais eleitos foi o PSDB - partido ao qual o ex-governador Geraldo Alckmin pertencia na época. É válido ressaltar que Alckmin solicitou afastamento do cargo em 06 de abril de 2018 com o intuito de concorrer à Presidência da República, e foi substituído pelo Vice Márcio França (PSB) que permaneceu até o fim do mandato. A mesa diretora teve como presidente no 1º biênio o ex-parlamentar Fernando Capez (PSDB) e no 2º biênio Cauê Macris (PSDB).

Tabela 1: constituição partidária e ideológica da 18ª legislatura da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

| Esquerda / centro-esquerda | |
|----------------------------|----|
| PSB | 9 |
| PV | 5 |
| PT | 15 |
| SOLIDARIEDADE | 2 |
| PDT | 1 |
| PSOL | 3 |
| PCdoB | 2 |
| Total | 37 |

| Direita / centro-direita | |
|--------------------------|----|
| UNIÃO | 8 |
| PSDB | 30 |
| PL | 6 |
| DC | 1 |
| PP | 3 |
| AVANTE | 3 |
| PSC | 1 |
| PSD | 7 |
| CIDADANIA | 3 |
| MDB | 6 |

| | |
|--------------|----|
| PROS | 2 |
| REPUBLICANOS | 6 |
| PODE | 2 |
| PTB | 1 |
| Total | 79 |

Segundo BEM e DELDUQUE (2018) após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a taxa de aprovação de projetos submetidos pelo Executivo aumentou a partir de alianças montadas ao lado de membros do poder legislativo. Isto se deu pelo fato de que o Brasil passou a adotar o presidencialismo de coalizão. Este sistema surge devido a grande quantidade de partidos que foram criados (e eleitos) após a redemocratização.

Até 1988, as eleições ocorriam de forma bipartidária, representada pelos partidos Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), sendo que o primeiro era hegemônico. Como o poder executivo depende do poder legislativo para aprovar sua agenda política, com a instalação do pluripartidarismo em 1988, obter consenso com vasta multiplicidade de concepções e interesses tornou-se uma tarefa árdua. A partir da aprovação da última Constituição Federal, diversos partidos foram criados, o que obrigou o governo a realizar acordos com congressistas. Em outras palavras, os chefes do executivo são obrigados a construir alianças e negociar com partidos - e seus respectivos parlamentares - de diferentes espectros ideológicos para garantir governabilidade, dificultando a implantação de reformas, e, conseqüentemente, reiterando práticas clientelistas, em formatos novos ou antigos. Portanto, apesar de se apresentar como uma grande vitória democrática, o multipartidarismo tornou-se um desafio para a manutenção do sistema político.

Outro fator importante está associado ao fato de que, em geral, os partidos políticos exercem pouca influência sobre seus parlamentares. Com isso, existe a possibilidade de dissidências a partir da priorização de interesses próprios, dificultando a criação de

coalizões. Além disso, as eleições ocorrem de forma separada, onde o poder legislativo não assume a responsabilidade de formar governo - uma distinção clara em relação ao parlamentarismo, onde a necessidade de construir um governo fomenta a cooperação.

Adicionalmente, no presidencialismo, os mandatos são independentes, com prazos fixos, e a possibilidade de impeachment se dá apenas por meio do crime de responsabilidade. Diferentemente do parlamentarismo, onde a perda de apoio político pode resultar na queda do primeiro-ministro, no presidencialismo a falta de apoio político não conduz automaticamente ao impeachment.

Para que o presidencialismo de coalizão opere de forma eficaz, é fundamental que o poder executivo detenha a prerrogativa de legislar e controlar a agenda legislativa. Isto também se aplica ao âmbito estadual, onde uma organização interna eficiente na Assembleia é essencial. Em Tomio e Ricci (2012), os autores afirmam, com base em Limongi, que nos poderes legislativos (nacionais e internacionais) há uma tendência de que de as propostas aprovadas, em torno de 90%, tenham origem no executivo.

Em 2018, eram comuns afirmações de que Márcio França estava sem base governista na Alesp. Segundo a Folha de São Paulo, em matéria escrita por Gabriela Pessoa e publicada em 23 de setembro de 2018, Alckmin possuía uma base de apoio de 74% dos deputados, mas o anúncio da candidatura de Márcio França à reeleição e o surgimento da rivalidade com João Dória culminaram na perda de apoio ao pessebista. O presidente da mesa à época Cauê Macris (PSDB) era aliado de João Dória, ao lado de outros 33 deputados. Já Márcio França tinha a seu lado 33 deputados (35%), enquanto outros 27 formavam um "centrão" que votavam a favor do executivo dependendo da pauta e das negociações. Marco Vinholi (PSDB), líder do partido na Assembleia, afirmou à repórter que "a relação não é boa e o governador Márcio França tem inabilidade para conduzir seus projetos. Até porque em muitos deles ele misturou com seus projetos eleitoreiros".

Mesmo assim, a diferença entre os períodos França e Alckmin foi pequena. A taxa de aprovação do tucano em 2018 era de 67%, enquanto a do pessebista 58%. No ano, 61% dos projetos propostos pelo poder executivo foram aprovados e sancionados, 27% ainda estavam tramitando em dezembro de 2021 e apenas 1 foi arquivado.

Isto leva a conclusão que o poder executivo tem sido bem sucedido na tarefa de consolidar maiorias. Este não é um fato recente; Abrucio (1998) debruçou-se sobre as assembleias legislativas de 15 estados brasileiros e chegou a conclusão de que os governos subnacionais são afetados pelo "ultrapresidencialismo", caracterizado por exercer influência sobre órgãos fiscalizadores e pela concentração de poder nas mãos do chefe do executivo. O autor também ressalta que, por mais que este tipo de governança seja entendida como presente em regiões consideradas "atrasadas" e permeadas pela prática coronealista, em São Paulo, estado mais rico do país, ela também prevalece.

Segundo Abrucio (1998), por mais que a Constituição Federal de 1988 tenha conferido importância ímpar ao legislativo na sanção ou veto das medidas propostas pelo executivo, assim como forneceu condições favoráveis para a fiscalização dos outros poderes, tal elevação de poder foi consolidada apenas na União.

"Nos estados, ao contrário, não há equipotência entre os poderes, mas sim uma hipertrofia do executivo, configurando um sistema ultrapresidencial. [...] Constatou-se que no sistema político estadual existia um presidencialismo pouco democrático e quase nada republicano." (Abrucio 2018, pp. 111).

O autor justifica a ocorrência deste fenômeno pelo fato do executivo controlar os outros poderes (legislativo e judiciário), o que fere o princípio constitucional da separação e independência entre os poderes. Isto foi possível em virtude do impedimento do legislativo e do judiciário exercerem controle institucional fiscalizador - principalmente do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público, culminando com a recorrente aprovação do exercício financeiro anual e contenção de processos contra o governo.

No caso do judiciário, Abrucio (1998) defende que, uma vez que o chefe do executivo é responsável pela nomeação dos ocupantes para cargos de relevância em tais órgãos, o processo torna-se menos impessoal. Em relação às assembleias, engavetamentos de processos e pareceres favoráveis ao governo em CPIs são comuns por dois motivos: inserção de pautas caras à base eleitoral dos parlamentares na agenda do poder executivo, atribuição

de cargos e disponibilização de recursos. O autor define o fenômeno como "pacto homologatório".

Por outro lado, ainda que o ultrapresidencialismo do poder executivo seja dominante, no quesito de propostas legislativas há uma preponderância dos deputados estaduais, no sentido de que eles são os responsáveis pela grande maioria dos projetos submetidos. Em 2018, por exemplo, a iniciativa dos parlamentares correspondeu a 97% das proposições. Segundo Tomio e Ricci (2012), isto ocorre por não se tratar de uma ação de alto custo, nem oferecer limitações normativas. Os autores definem esse comportamento por parte das assembleias de "ativismo legislativo".

Procedimento metodológico

Este trabalho tem como hipótese que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo é limitada no escopo de atuação devido ao desenho constitucional de divisão de competências. Para tanto, busca-se avaliar qual foi o papel do legislativo no ano de 2018 perante a realidade da população paulista.

Para verificar a hipótese, foi realizado estudo através da adoção de metodologias quantitativas propostas a partir de estudos qualitativos de caráter exploratório. Os dados utilizados foram coletados diretamente no Portal da ALESP (<https://www.al.sp.gov.br/alesp/projetos/?tipo=1>), onde podem ser acessadas informações acerca de objetivos, justificativas e tramitação de cada proposição legislativa.

A amostra de projetos analisados ocorreu a partir do recorte temporal considerando o estágio de tramitação em dezembro de 2021 (data analisada no texto de MIOTTO, ORTEGA e LAUAR). Foram selecionadas as proposições aprovadas e sancionadas, vetadas pelo governador e rejeitadas em comissões. Optou-se por excluir da análise os projetos arquivados, anexados ou que estavam em tramitação.

Inicialmente, foi realizada uma análise qualitativa dos projetos, classificando-os em categoria temática, origem e estágio de tramitação. A categorização temática foi realizada mediante delimitação do público-alvo e da ênfase dos projetos, buscando, dessa forma, refletir a intenção subjacente do legislador). Ou seja, representa a área central ou de maior importância à qual a proposta está relacionada. Esta identificação é crucial, uma vez que muitos projetos podem ser classificados em várias categorias, casos em que a finalidade foi priorizada.

As categorias foram escolhidas após o agrupamento das proposições de acordo com o público-alvo, como assinalado anteriormente, e nomeadas segundo o objetivo do projeto em:

1. Animais: projetos com o intuito de promover a proteção animal, englobando aspectos de saúde e mitigação de práticas de maus-tratos;

2. Atividades rurais e agronegócio: projetos relacionados à economia e ao trabalho no campo;
3. Calendário comemorativo e temático: iniciativas que buscam destacar a relevância de certos tópicos ao integrá-los na agenda oficial, estimulando a ponderação sobre o tema e a execução de atividades correlatas;
4. Infância e juventude: projetos que desenvolvem iniciativas relacionadas à proteção, saúde, adoção e outros temas visando promover um ambiente seguro;
5. Cultura: proposições que abordam a atribuição do título de patrimônio público, podendo ser tangível ou intangível, e o estímulo financeiro, espacial e comunitário a organizações e indivíduos envolvidos em atividades culturais;
6. Declaração de utilidade pública: trata-se de privilégio concedido pelo poder público a organizações sem fins lucrativos que o requisitam, sobretudo com a finalidade de isenção de impostos ou imunidade fiscal;
7. Direito do consumidor: foram apresentadas sugestões referentes, principalmente, à transparência de práticas empresariais em relação aos seus clientes. Adicionalmente, foram discutidos assuntos como a proteção jurídica e os procedimentos em situações de inadimplência;
8. Educação: direcionado a tópicos como plano educacional em vigor, estabelecimento de instituições de ensino superior, promoção de boas práticas financeiras e equitativas em instituições de ensino privadas. Busca também fornecer serviços de suporte psicológico em escolas públicas, garantir direitos e responsabilidades dos alunos e suas famílias, divulgar o desempenho das escolas em avaliações e estimular o engajamento nos estudos;
9. Regulação de comércio: visa primariamente padronizar relações laborais no setor privado, regulamentando responsabilidades de fabricantes, comerciantes e prestadores de serviços. Abrange aspectos como transações financeiras, proibição de produtos por questões de segurança dos usuários, entre outros;
10. Serviços e empreendedorismo: referente a propostas para administração dos serviços públicos e concessões, regulamentação dos direitos e

responsabilidades dos agentes públicos, gestão das finanças do estado, legislação tributária e garantia da transparência, conforme os princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988;

11. Esporte e lazer: na esfera do Esporte e Lazer, há regulamentação sobre o esporte universitário, reconhecimento de diversas modalidades esportivas, estipulação das condições para a concessão da "meia entrada" e proibição de certas práticas de treinamento esportivo;
12. Gestão do estado: neste tópico estão incluídos projetos destinados à gestão dos serviços públicos e das empresas concessionárias, à regulamentação dos direitos e responsabilidades dos funcionários públicos, ao controle das finanças do estado, à legislação tributária e à garantia da transparência conforme estabelecido nos princípios do Estado na Constituição Federal de 1988;
13. Homenagens: aborda as designações concedidas a ruas, avenidas, estradas, escolas, presídios, hospitais e outros locais, com o intuito de preservar a memória relacionada a cidadãos de relevância social significativa;
14. Meio ambiente: diretrizes apresentadas no contexto ambiental que estabelecem delimitações para áreas de preservação, indicam matrizes energéticas a serem implementadas, delineiam planos de arborização, abordam questões de poluição, gerenciamento e reciclagem de resíduos. Além disso, regulamentam a produção de itens de uso único e promovem programas voltados para a educação ambiental;
15. Questões de gênero: temas relacionados ao enfrentamento da violência contra a mulher e à promoção da igualdade de gênero, sem incorporação do segmento LGBTQIAP+.
16. Pessoa com deficiência: estabelecem normas sobre questões como a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), os direitos das pessoas portadoras do Transtorno do Espectro Autista (TEA), políticas educacionais, acessibilidade em transportes públicos, isenção de tarifas e impostos;
17. Saúde: projetos que visam fomentar a promoção da saúde pública no Estado de maneira democrática, pública e eficiente;

18. Segurança pública: estabelecem normas para infraestrutura em presídios, prevenção de incêndios, combate a *fake news* e crimes, parcerias entre guardas estaduais e municipais, conselhos de segurança e segurança de dados;
19. Transporte: trata de questões como pedágios, transporte coletivo, infraestrutura viária, meios alternativos (balsas, bicicletas), educação no trânsito, fiscalização, multas e abandono de veículos;
20. Proteção e assistência social: incluem-se nesta categoria projetos de lei relacionados à assistência social, englobando programas alimentares como o Bom Prato, iniciativas habitacionais, provisão de saneamento básico e apoio ao idoso;
21. Turismo: medidas no âmbito do turismo, especialmente a classificação de municípios de interesse turístico, garantindo benefícios do governo estadual, como auxílio financeiro para impulsionar a agenda turística local.

Em seguida, foram averiguados os estágios de tramitação, posteriormente classificados em arquivado, tramitando, aprovado e sancionado, anexado, vetado pelo governador, rejeitado por comissão e devolvido ao executivo. Também utilizado como objeto de categorização estão os propositores dos projetos de lei, divididos em legislativo, executivo e mesa diretora da Alesp. Nenhuma proposição no ano de 2018 teve origem na participação social. Nesta mesma linha, os projetos de lei foram divididos por partido do propositor, classificados entre direita/centro-direita (governistas, já que era um governo do PSDB na época) e esquerda/centro-esquerda (oposição). Tal classificação foi definida com base em autoproclamação nos sites oficiais dos partidos que compõem a assembleia e por coalizões/ federações formadas por afinidade ideológica.

Organizadas as categorias, realizou-se uma aferição acerca das proposições já transformadas em normas, buscando identificar quantas foram regulamentadas; dos projetos vetados, quantos foram rejeitados por não serem de competência do legislativo estadual ou por serem inconstitucionais, quantos por razões técnicas, quantos por questões financeiras e quantos por motivação ideológica.

Por fim, concluiu-se a etapa de consolidação dos dados, que foram submetidos a uma análise minuciosa e interpretados à luz da literatura já existente sobre o assunto, como "Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual" e "O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais" referenciados no último capítulo. O processo de compilação, sistematização e interpretação permitiu uma abordagem mais abrangente e aprofundada, integrando os resultados obtidos às perspectivas e descobertas previamente documentadas na literatura pertinente.

Apresentação dos resultados

Tomio (2011) defende a tese de que os legisladores estaduais não têm competência constitucional para criar leis que afetem a população de forma significativa, cabendo aos deputados a produção de normas relacionadas à concessão de títulos de utilidade pública, denominação de dispositivos públicos, homenagens, calendário comemorativo e temático e classificação de municípios de interesse turístico. Neste trabalho, o conjunto de projetos listados acima será referido como “principal matéria do legislativo”. Não à toa, 50,1% dos projetos de lei propostos e 83,2% das proposições aprovadas pela assembleia em 2018 pertencem a essas categorias, conforme as tabelas 2 e 3, abaixo.

Tabela 2: proposições submetidas em 2018 por categoria.

| CATEGORIA | # | % |
|--|-----|-------|
| 1 - ANIMAIS | 25 | 3,4% |
| 2 - ATIVIDADES RURAIS E AGRONEGÓCIO | 3 | 0,4% |
| 3 - CALENDÁRIO COMEMORATIVO E TEMÁTICO | 70 | 9,4% |
| 4 - INFÂNCIA E JUVENTUDE | 14 | 1,9% |
| 5 - CULTURA | 12 | 1,6% |
| 6 - DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA | 91 | 12,2% |
| 7 - DIREITO DO CONSUMIDOR | 10 | 1,3% |
| 8 - EDUCAÇÃO | 28 | 3,8% |
| 9 - REGULAÇÃO DE COMÉRCIO, SERVIÇOS E EMPREENDEDORISMO | 31 | 4,2% |
| 10 - ESPORTE E LAZER | 9 | 1,2% |
| 11 - GESTÃO DO ESTADO | 88 | 11,8% |
| 12 - HOMENAGENS | 96 | 12,9% |
| 13 - MEIO AMBIENTE | 19 | 2,5% |
| 14 - QUESTÃO DE GÊNERO | 10 | 1,3% |
| 15 - PCD | 13 | 1,7% |
| 16 - SAÚDE | 57 | 7,6% |
| 17 - SEGURANÇA PÚBLICA | 21 | 2,8% |
| 18 - TRANSPORTE | 25 | 3,4% |
| 19 - PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL | 7 | 0,9% |
| 20 - TURISMO | 117 | 15,7% |

Tabela 3: projetos submetidos em 2018 aprovados e sancionados pelo governador por categoria.

| CATEGORIA | # | % |
|--|----|-------|
| 1 - ANIMAIS | 3 | 1,6% |
| 2 - ATIVIDADES RURAIS E AGRONEGÓCIO | 1 | 0,5% |
| 3 - CALENDÁRIO COMEMORATIVO E TEMÁTICO | 42 | 22,7% |
| 4 - INFÂNCIA E JUVENTUDE | 1 | 0,5% |
| 5 - CULTURA | 2 | 1,1% |
| 6 - DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA | 40 | 21,6% |
| 7 - DIREITO DO CONSUMIDOR | 0 | 0,0% |
| 8 - EDUCAÇÃO | 4 | 2,2% |
| 9 - REGULAÇÃO DE COMÉRCIO, SERVIÇOS E EMPREENDEDORISMO | 0 | 0,0% |
| 10 - ESPORTE E LAZER | 0 | 0,0% |
| 11 - GESTÃO DO ESTADO | 14 | 7,6% |
| 12 - HOMENAGENS | 45 | 24,3% |
| 13 - MEIO AMBIENTE | 3 | 1,6% |
| 14 - QUESTÃO DE GÊNERO | 0 | 0,0% |
| 15 - PCD | 0 | 0,0% |
| 16 - SAÚDE | 1 | 0,5% |
| 17 - SEGURANÇA PÚBLICA | 2 | 1,1% |
| 18 - TRANSPORTE | 0 | 0,0% |
| 19 - PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL | 0 | 0,0% |
| 20 - TURISMO | 27 | 14,6% |

Verifica-se assim, que por mais que haja quase 50% de propostas que fogem das principais matérias do legislativo, eles têm uma taxa de aprovação de 16,8%, sendo que 45,2% desse valor corresponde a gestão do Estado. Portanto, apenas 9,2% dos projetos aprovados são de outras temáticas. Outro dado interessante é que das 16,8% proposições com outras temáticas, 35,5% tiveram origem no executivo, o que significa que apenas 20 projetos submetidos pelos parlamentares foram aprovados e estão fora do escopo da principal matéria do legislativo.

Essa análise revela não apenas a predominância das áreas de atuação legislativa definidas por Tomio (2011), mas também a relativa restrição imposta aos legisladores estaduais para propor e aprovar projetos que fogem desses limites. A concentração de poder decisório em determinadas esferas legislativas pode ter implicações significativas na dinâmica do processo legislativo, na eficácia e na representatividade das leis promulgadas.

Além disso, entre 1999 e 2006, Tomio e Ricci (2012) verificaram que a taxa de sucesso média do poder legislativo era cerca de 28,1%, valor semelhante ao ano de 2018, de 22,25%. A constatação de que a taxa de aprovação se manteve em torno de valores semelhantes ao longo do tempo sugere certa estabilidade no funcionamento do sistema legislativo estadual. A tabela abaixo ilustra a taxa de aprovação e veto conforme partido do proponente.

Tabela 4: Taxa de aprovação/ veto por partido. 2018.

| PARTIDO | TOTAL DE PLs | APROVADOS | TAXA DE APROVAÇÃO | VETADOS | TAXA DE VETO |
|------------------|---------------------|------------------|--------------------------|----------------|---------------------|
| PSDB | 173 | 50 | 28,9% | 7 | 4,0% |
| PSB | 137 | 13 | 9,5% | 2 | 1,5% |
| UNIÃO | 55 | 17 | 30,9% | 2 | 3,6% |
| PT | 51 | 12 | 23,5% | 2 | 3,9% |
| PV | 51 | 14 | 27,5% | 0 | 0,0% |
| PSD | 47 | 11 | 23,4% | 1 | 2,1% |
| PSOL | 38 | 4 | 10,5% | 3 | 7,9% |
| AVANTE | 31 | 11 | 35,5% | 2 | 6,5% |
| PL | 28 | 4 | 14,3% | 1 | 3,6% |
| REPUBLICANOS | 19 | 4 | 21,1% | 0 | 0,0% |
| CIDADANIA | 15 | 9 | 60,0% | 0 | 0,0% |
| MDB | 15 | 6 | 40,0% | 0 | 0,0% |
| PCdoB | 15 | 2 | 13,3% | 0 | 0,0% |
| PP | 15 | 5 | 33,3% | 0 | 0,0% |
| PTB | 11 | 4 | 36,4% | 1 | 9,1% |
| PODE | 5 | 1 | 20,0% | 1 | 20,0% |
| PSC | 4 | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| DC | 1 | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| PROS | 1 | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| PDT | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| SOLIDARIEDADE | 0 | 0 | 0,0% | 0 | 0,0% |
| Mais de um autor | 13 | 5 | 38,5% | 1 | 7,7% |

Verifica-se, nesse caso, que, por mais que o partido com maior número bruto de projetos aprovados seja da situação, no caso, o PSDB (partido do governador), sua taxa de aprovação é baixa quando comparada com outros partidos governistas.

Também observa-se que alguns partidos, apesar de terem representantes eleitos atuantes na 18ª legislatura, submeteram um ou nenhum projeto de lei, como o DC, PROS,

PDT e SOLIDARIEDADE. A baixa atividade legislativa desses partidos pode ser atribuída a uma série de fatores, incluindo sua relevância, ou irrelevância, política no contexto estadual, recursos disponíveis para elaboração de projetos e estratégias partidárias.

Ao dividir os partidos por viés ideológico, é possível ter uma visão mais ampla acerca das taxas de aprovação e de veto, como verificado na tabela 5.

Tabela 5: Taxa de sucesso dos parlamentares com base na sua coalizão. 2018.

| | centro-esquerda | centro-direita |
|-------------------|-----------------|----------------|
| taxa de aprovação | 15,4% | 29,0% |
| taxa de veto | 2,4% | 3,6% |

É possível inferir que há uma relação entre ser maioria (centro-direita) e minoria (centro-esquerda) na dinâmica de aprovação dos projetos legislativos. Observa-se uma disparidade significativa nas taxas de aprovação, com a coalizão de centro-direita registrando uma taxa mais alta em comparação com a de centro-esquerda. Em decorrência, pode-se inferir a existência de uma tendência que favorece com maior sucesso legislativo os partidos alinhados com a centro-direita, detentora de maioria parlamentar. No entanto, ao analisar as taxas de veto, observa-se uma dinâmica diferente, podendo, portanto, tratar-se de uma variável espúria. Ou seja, pode-se considerar que, embora os partidos de centro-direita tenham uma taxa de veto ligeiramente maior do que os da centro-esquerda, essa diferença não é tão pronunciada quanto na taxa de aprovação. Isso indica que a relação entre maioria e minoria parlamentar pode não ser o único fator determinante na aprovação ou rejeição de projetos de lei.

Uma hipótese plausível é que a aprovação ou veto de projetos não esteja estritamente ligada ao alinhamento ideológico dos partidos, mas sim às coalizões partidárias e às negociações políticas que ocorrem nos bastidores. Neste contexto, mesmo que os partidos de centro-direita detenham maioria parlamentar, a tomada de decisões legislativas pode ser influenciada por uma variedade de fatores, incluindo, por exemplo, interesses políticos divergentes dentro da própria coalizão. Tal aspecto remete ao debate levantado anteriormente, no item "*Caracterização da Alesp em 2018*", onde se aponta que

os partidos políticos exercem pouca influência sobre seus integrantes. A possibilidade, igualmente apontada anteriormente, sobre a ocorrência de dissidências com o intuito de promover interesses próprios, culmina com um cenário em que o voto do governador nem sempre segue a coalizão que o apoia, o que pode resultar em maiores tensões entre os poderes e maior dificuldade do executivo na aprovação de pautas por ele encaminhadas.

Por outro lado, as justificativas de veto fornecidas pelo chefe do estado parecem ser coerentes e podem ser verificadas na tabela 6.

Tabela 6: Justificativa do veto fornecida pelo governador.

| SITUAÇÃO DO VETO | # |
|--|----|
| Fora do escopo de competências do legislativo estadual | 16 |
| Dispositivo descrito incorretamente | 2 |
| Homenageado inexistente | 1 |
| Dispositivo já possui denominação | 1 |
| Executivo têm assumido outra abordagem | 1 |
| Dispositivo inexistente | 1 |
| Pode prejudicar empresas de capital privado | 1 |

Este dado corrobora as proposições de Tomio (2011) acerca da limitação constitucional a qual a assembleia é submetida, uma vez que 73,9% dos projetos de 2018 vetados pelo governador o foram por extrapolarem o escopo de competências do legislativo estadual. Esse cenário evidencia o desequilíbrio no sistema de freios e contrapesos, no qual o poder legislativo assume posição assimétrica e dependente em relação ao executivo, resultando daí pouca margem de atuação autônoma.

Outro fator interessante a ser analisado é o estágio atual em que as leis aprovadas se encontram. Dentre as categorias propostas para análise está a norma regulamentada. Segundo MELLO (2000), o regulamento normativo é

“o ato geral e (de regra) abstrato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de

lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”. (Mello 2000, pp. 351).

Em outras palavras, é fundamental que uma legislação, demandando ação executiva, seja devidamente regulamentada para garantir sua efetiva implementação. A tabela abaixo, mostra um retrato I da tramitação das normas que passaram pelo legislativo em 2018.

Tabela 7: Situação atual das normas aprovadas pela Alesp em 2018.

| SITUAÇÃO DA NORMA | | | | | |
|------------------------|------------------------|---------------|----------|----------------------------|-------------------|
| | Não há regulamentações | Regulamentada | Revogada | Declarada inconstitucional | Eficácia suspensa |
| Total | 172 | 8 | 1 | 2 | 2 |
| LEGISLATIVO | 162 | 5 | 1 | 2 | 2 |
| EXECUTIVO | 9 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| MESA DIRETORA DA ALESP | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Tabela 8: situação atual das normas aprovadas e sancionadas em 2018 por categoria.

| SITUAÇÃO DA NORMA | | | | | |
|--|------------------------------------|---------------|----------|----------------------------|-------------------|
| | Não há alterações, regulamentações | Regulamentada | Revogada | Declarada inconstitucional | Eficácia suspensa |
| 1 - ANIMAIS | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2 - ATIVIDADES RURAIS E AGRONEGÓCIO | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3 - CALENDÁRIO COMEMORATIVO E TEMÁTICO | 42 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4 - INFÂNCIA E JUVENTUDE | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | |
|--|----|---|---|---|---|
| 5 - CULTURA | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6 - DECLARAÇÃO DE UTILIDADE PÚBLICA | 38 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| 7 - DIREITO DO CONSUMIDOR | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8 - EDUCAÇÃO | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 9 - REGULAÇÃO DE COMÉRCIO, SERVIÇOS E EMPREENDEDORISMO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10 - ESPORTE E LAZER | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 11 - GESTÃO DO ESTADO | 9 | 3 | 0 | 1 | 1 |
| 12 - HOMENAGENS | 45 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 13 - MEIO AMBIENTE | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 14 - QUESTÃO DE GÊNERO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 15 - PCD | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 16 - SAÚDE | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 17 - SEGURANÇA PÚBLICA | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 18 - TRANSPORTE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | |
|------------------------------------|----|---|---|---|---|
| 19 - PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 20 - TURISMO | 25 | 1 | 0 | 0 | 1 |

As tabelas demonstram que entre as leis aprovadas, poucas foram regulamentadas, sendo a maioria pertencente à categoria Gestão do Estado. Portanto, é válido questionar se os trabalhos do governo estadual (tanto executivo, quanto legislativo) vem sendo efetivamente colocados em prática, já que há regulamentação para apenas 4,5% dos projetos de 2018 aprovados na Assembleia, com a maioria em Gestão do Estado e Declaração de Utilidade Pública (principal matéria do legislativo).

Conclusão

Após a análise acerca da importância do legislativo estadual no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, ficou evidente que seu escopo de atuação é reduzido. O propósito inicial deste estudo era investigar o papel desempenhado pelo legislativo estadual na melhoria da qualidade de vida da população através da formulação e execução de políticas públicas. Contudo, ao examinar as competências previstas na Constituição e as atribuições efetivamente exercidas pelo poder legislativo estadual, constatou-se que sua atuação se encontra bastante limitada. O estado já não possui uma gama substancial de competências, o que acaba por restringir drasticamente a capacidade do legislativo estadual de promover mudanças significativas e de responder efetivamente às demandas da sociedade.

A Lei Orçamentária de 12 de janeiro de 2018 previa o custo de R\$ 1.273.687.877,00 (cerca de R\$ 1.776.719.018,85 na moeda atual) para a Alesp. Segundo relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), o custo final do legislativo foi de R\$ 1.160.359.150,00 (ou R\$ 1.562.534.299,58 inflacionado, totalizando uma despesa de R\$ 16.622.705,35 por deputado). Portanto, o gasto parlamentar no estado de São Paulo é alto, superior, inclusive, às despesas de 73,9% das secretarias de governo em 2018.

Mesmo com o grande valor investido, os resultados da pesquisa revelaram alta ineficiência legislativa, com a maioria dos projetos não sendo sequer apreciada, resultando em um desalinhamento entre as prioridades legislativas e as necessidades da população. As pautas que chegaram a ser debatidas em plenário, em sua maioria, eram relacionadas à classificação de municípios de interesse turístico (com 117 projetos, cerca de 15,7% do total proposto), denominação de dispositivos públicos (com 96 proposições, equivalentes a 12,9%), concessão de títulos de utilidade pública (com 91 proposições, correspondendo a 12,2%), gestão do estado (com 88 projetos, totalizando 11,8%), comemorativo e temático (com 70 iniciativas legislativas, que corresponde a 9,4%).

As principais categorias aprovadas serem, majoritariamente, de baixo impacto social reforça a tese de que o poder legislativo estadual é limitado pela predominância do

executivo, com o governador detendo a maior parte das competências. Os legisladores estaduais têm restrições para a criação de leis que corroborem significativamente para a mudança da realidade da população, o que leva-os a concentrar-se em questões como concessão de títulos, denominação de espaços públicos e definição de datas comemorativas.

A aprovação de Leis como as de declaração de município de interesse turístico, podem facilitar a criação de alianças entre deputados/governadores com prefeitos. Isso porque o programa garante a transferência de R\$ 650.000,00 anuais à cidade beneficiada, culminando com uma possível fidelização entre políticos, colaborando com a transferência de capital político. O efeito prático disso é observado na mobilização de votos em cabos eleitorais.

Somado a isso, verificou-se que, para além do limitado escopo de atuação, os parlamentares não mostraram-se eficientes na apreciação dos projetos de lei devido à demora para apreciação e debate deles. Ademais, a taxa de sucesso na aprovação das proposições é relativamente baixa, apenas 22,25%, o que evidencia mais uma fragilidade do processo legislativo.

A presença de partidos que propuseram quase ou nenhum projeto de lei também pode evidenciar a existência de partidos de aluguel. Em texto publicado no Jornal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Maria Paula Escobar Bins discorre acerca do livro "A Difusão Parlamentar do Sistema Partidário – exposição do caso brasileiro, de Wanderley Guilherme dos Santos". Bins afirma que, em grandes centros eleitorais, ao contrário de regiões afastadas, as pequenas legendas possuem papel secundário, uma vez que grandes partidos dominam o debate político. Apesar do texto concentrar-se na defesa de que o termo "partido de aluguel" não existe no contexto local, a autora admite que a lógica de mercado ganha espaço em regiões com alta concentração de eleitores, colaborando com a criação de maiorias, vendendo candidaturas e tempo de propaganda. Esse parece ser o caso no Estado de São Paulo, maior colégio eleitoral do país, onde muitos partidos pequenos apoiam os governantes de turno, independentemente de suas orientações ideológicas.

Levando em consideração que o Brasil está vivendo uma crise representativa, que ficou mais proeminente após as eleições de 2018, torna-se crucial repensar o papel e a

importância do legislativo estadual no contexto atual. Reflexo disso foi a renovação inédita de 55% da Alesp naquele ano. Segundo COSTA e BERNARDI (2018) a crise se dá devido o ceticismo da população para com as instituições estatais, culminando com a crença de que envolver-se na política não trará melhorias na qualidade de vida. Nesta conjuntura, discursos anti sistêmicos ganham espaço na arena estatal e evidenciam a fragilidade da democracia que, sem participação social, não funciona plenamente.

Portanto, é imprescindível promover uma reflexão profunda sobre como garantir que os parlamentares sejam capazes de desempenhar plenamente seu papel de representação dos interesses da população e de atuação na esfera legislativa. Esta constatação reforça a necessidade de reformas que visem fortalecer as atribuições e competências do legislativo estadual, garantindo-lhe a capacidade de efetivamente cumprir seu papel como órgão fundamental na construção de programas voltados ao bem-estar e ao desenvolvimento da sociedade em nível estadual. Um caminho possível seria a reforma da constituição estadual a fim de promover maior autonomia ao legislativo para a criação e desenvolvimento de políticas públicas.

Para uma compreensão mais abrangente das dinâmicas do poder legislativo estadual e para avaliar a continuidade das teses de Tomio (2011) ao longo do tempo, também seria importante realizar análises que abarquem outras legislaturas. Essa abordagem permitiria examinar se as relações de poder entre o executivo e o legislativo estadual mantiveram-se consistentes ao longo do tempo ou se sofreram alterações significativas.

Além disso, seria possível identificar tendências emergentes ou mudanças nas práticas políticas que poderiam influenciar a dinâmica do legislativo estadual, como a criação de coalizões mais fortalecidas, ascensão de novos líderes políticos, mudanças na composição partidária e evoluções no contexto socioeconômico e político. Dessa forma, uma análise longitudinal proporcionaria uma visão mais completa e precisa das interações entre os poderes estaduais e ajudaria a elucidar melhor as complexas relações de poder dentro do sistema político estadual.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. 1998. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5215681/mod_resource/content/1/Os%20bar%C3%B5es%20da%20federa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: dez. 2023.

BEM, I. P.; DELDUQUE, M. C. . Presidencialismo de Coalizão: uma Revisão Narrativa na Literatura (2013-2017). In: Alethele de Oliveira Santos. Luciana Lopes Toledo. (Org.). Coletânea Direito à Saúde: Boas Práticas e Diálogos Institucionais. 1ed.Brasília: Conass, 2018, v. 1, p. 287-293 Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/43153/Cap_Presidencialismo%20de%20Coaliz%C3%A3o.pdf?sequence=2>. Acesso em: out. 2023

BINS, Maria Paula Escobar. Os “partidos de aluguel” na política brasileira. Lugar de livro - Jornal da universidade, 2019. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/lugardelivro/os-partidos-de-aluguel-na-politica-brasileira/>>. Acesso em mar. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: jul. 2023.

COSTA, Andressa Liegi Vieira COSTA; BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. Crise de representação e cultura política no Brasil: como participam os brasileiros? Rev. Cadernos de Campo n. 25, p. 157-179 , 2018. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/download/11544/8132/36401>>. Acesso em: mar. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2000. Disponível em:

<https://www.academia.edu/38682664/Curso_de_Direito_Administrativo_Celso_Anto_nio_Bandeira_de_Mello>. Acesso em: fev. 2024.

MIOTTO, V. B. D; ORTEGA, A; LAUAR, S; Projetos de Lei de 2020, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. *In* Cadernos do ILP: Ensino - Pesquisa - Extensão Cultural / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo. – v. 2, n. 2 (Novembro, 2021). – São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2021; pp. 11 - 48. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24668_arquivo.pdf>. Acesso em: jul. 2023.

MIOTTO, V. B. D; ORTEGA, A; LAUAR, S; Proposições Legislativas: Projetos de Lei de 2018 na ALESP. *In* Cadernos do ILP: Ensino - Pesquisa - Extensão Cultural / Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos, Capacitação e Políticas Públicas do Poder Legislativo do Estado de São Paulo. – v. 3, n. 2 (Especial) (Julho, 2021). – São Paulo: Instituto do Legislativo Paulista, 2022; pp. 78 -99. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24968_arquivo.pdf>. Acesso em: jul. 2023.

PESSOA, G. S. . De tradição governista, Assembleia Legislativa rompe com gestão Márcio França. Folha de São Paulo. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/de-tradicao-governista-assembleia-legislativa-rompe-com-gestao-marcio-franca.shtml>>. Acesso em: jan. 2024.

SÃO PAULO. Assembléia Legislativa. Quadro comparativo das constituições do estado de São Paulo: atualizada até março de 2002 / coordenação de Maria Helena Alves Ferreira e Sílvia Regina Soares Rogeri. São Paulo : IMESP, 2002. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/arquivos/leis/constituente-estadual-1988-89/cesp_quadro_comp.pdf>. Acesso em: fev. 2024.

SÃO PAULO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 05 DE OUTUBRO DE 1890. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-anteriores/constituicao-estadual-1890/>>. Acesso em: fev. 2024.

SÃO PAULO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 05 DE OUTUBRO DE 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>>. Acesso em: jul. 2023.

SÃO PAULO. Lei no 16.646, de 11 de janeiro de 2018. Diário Oficial [do] Estado de São Paulo, Poder executivo, São Paulo, SP, 2018. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20180112&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=1>>. Acesso em mar. 2024.

TOMIO, F. R. L. ; RICCI, P. . O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. Revista de Sociologia e Política , v. 20, p. 193-217, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HGGx8tGtcCBMR9HfvmjLgp/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: dez. 2023.

TOMIO, F. R. L. . Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. Estudos Legislativos , v. 5, p. 54-70, 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Fabricio-Tomio/publication/267711223_INICIATIVAS_CENARIOS_E_DECISOES_NO_PROCESSO_LEGISLATIVO_ESTADUAL/links/594188f8a6fdcc13d688bee4/INICIATIVAS-CENARIOS-E-DECISOES-NO-PROCESSO-LEGISLATIVO-ESTADUAL.pdf>. Acesso em: dez. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Relatório das Contas do Governador do Estado. 2019. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Relatorio%20DCG%20Contas%20do%20Governador%202018%20-%20Parte%201.pdf>>. Acesso em: mar. 2024.