

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

21

Álvaro F. López Lara
Fabrício Ricardo de Limas Tomio
e Paolo Ricci
Guilherme Wagner Ribeiro
Marta Mendes da Rocha
Marcos Reis



**ASSEMBLEIA
DE MINAS**
Poder e Voz do Cidadão

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

21

Volume 13 | Número 21 | janeiro/junho 2012

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Dinis Pinheiro
Presidente

Deputado José Henrique
1º-Vice-Presidente

Deputado Inácio Franco
2º-Vice-Presidente

Deputado Paulo Guedes
3º-Vice-Presidente

Deputado Dilzon Melo
1º-Secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
2º-Secretário

Deputado Jayro Lessa
3º-Secretário

SECRETARIA

Eduardo Vieira Moreira
Diretor-Geral

José Geraldo de Oliveira Prado
Secretário-Geral da Mesa

EDIÇÃO

Guilherme Wagner Ribeiro
Celeno Ivanovo

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO

Adriana Freitas Gomes
Izabela Moreira

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO

Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol.1, n.1,(jan./jun. 1994) - .
Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas
Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450

1. Ciência política - Periódicos. I. Minas Gerais. Assembleia
Legislativa. Escola do Legislativo.

CDU 32(05)

Sumário

5	Editorial
9	Comparando el mapa espacial de las legislaturas estatales de México Álvaro F. López Lara
57	Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010) Fabrício Ricardo de Limas Tomio e Paolo Ricci
109	O tamanho do município e o desempenho no exercício da função fiscalizadora Guilherme Wagner Ribeiro
137	Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais Marta Mendes da Rocha
177	Gestão estratégica na área legislativa da Câmara dos Deputados Marcos Reis
215	Como publicar nos Cadernos da Escola do Legislativo

CONSELHO EDITORIAL

Cláudia Sampaio Costa
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos/ Departamento de Ciência Política da UFMG
Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas

Márcio Roberto Alves do Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho/ Fundação João
Pinheiro

Rildo Cosson
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos
Deputados

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de
Campinas

Maria Regina Álvares Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

Perpassa esta edição dos *Cadernos da Escola do Legislativo* a percepção de que, diante de um contexto de reestruturação do Estado em face de um processo de acentuada transformação econômica, social e cultural em escala mundial, é importante a aproximação e a interação entre as casas legislativas dos três níveis da Federação e, se possível, no plano internacional. Essa importância decorre de vários fatores. Um deles é de que não há receita ou prescrição nos manuais de ciência política sobre os caminhos e as inovações a serem adotados pelos parlamentos para que possam vir a ocupar um espaço de relevo na construção de sociedades democráticas. Nesse contexto, a troca de experiência e a ação conjunta são fundamentais.

Além disso, o processo de globalização torna cada vez mais complexa a organização do poder no território, repartido em circunscrições estaduais e municipais. Delinear os problemas segundo uma classificação de interesses local, regional ou nacional – critério básico para a distribuição de competências federativas – tem perdido o sentido, porque as causas dos problemas são múltiplas e de diferentes escalas, e as soluções não podem ser alcançadas pela

atuação isolada de um ente de qualquer dos níveis da Federação. Esse quadro faz com que se intensifiquem as interações entre os entes federativos, sendo os consórcios apenas uma das manifestações dessa tendência. Ocorre que essa interação acontece fundamentalmente por intermédio do Poder Executivo, a cujo chefe compete a representação do ente político. É fato que se ampliam as interações entre as casas legislativas, por meio da União Nacional dos Legislativos Estaduais e de outras entidades ou instâncias que permitem a troca de experiências de setores específicos do Poder Legislativo – escolas, televisão, procuradoria, etc. Não obstante, essa interação é tímida no contexto das transformações de nossa federação e dos desafios apresentados às casas legislativas. As assembleias legislativas, por exemplo, sequer buscam colaborar com o Congresso Nacional no debate e na elaboração das normas gerais em matérias de competência concorrente (art. 24 da Constituição Federal), o que permitiria que a lei nacional explicitasse o campo reservado à legislação estadual.

Ao eleger como foco a atuação dos parlamentos, sobretudo dos subnacionais em perspectiva comparada, tem-se a pretensão de oferecer uma modesta contribuição a esse movimento de interação e intercâmbio entre as casas legislativas, na medida em que servidores e agentes políticos de diferentes parlamentos podem ou não reconhecer suas instituições nas análises apresentadas pelos autores que contribuem para esta edição. Para cumprir esse desiderato, buscamos trabalhos apresentados em eventos científicos de caráter nacional e internacional, em especial no 1º Encuentro Internacional Legislativo en América Latina – mirada crítica y agenda pendientes, organizado pelo Grupo de Estudos Legislativos da Associação Latino-americana de Ciência Política (Alacip). Desse encontro derivam os três primeiros textos desta edição. O quarto texto foi apresentado no 35º encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), realizado entre 24 e 28 de outubro de 2011. O rigor e a concorrência na seleção dos trabalhos para esses eventos e as críticas durante as apresentações cumpriram as vezes da avaliação por pareceristas, mesmo porque, tendo sido apresentados nos referidos encontros, o quesito do anonimato da autoria restava impossibilitado. O último artigo foi

submetido aos *cadernos* pelo seu autor, depois de apresentado na II Jornada de pesquisa e extensão da Câmara dos Deputados, que aconteceu nos dias 24 e 25 de novembro de 2011 e, nesse caso, foi submetido à devida avaliação.

Abrimos esta edição com o artigo de Álvaro F. López Lara, que examina o posicionamento dos legisladores estaduais nas votações nominais nos legislativos estaduais do México. A publicação de um texto sobre casas legislativas subnacionais de outro país em língua espanhola responde ao propósito de troca de experiência com legislativos de outros países. O segundo texto é de Fábio Ricardo Tomio e Paolo Ricci, cujas pesquisas vêm contribuindo para uma melhor compreensão da dinâmica de funcionamento dos legislativos estaduais. No trabalho publicado nesta edição, os autores comparam a produção de três assembleias legislativas (ES, MG e SP) no longo período de 15 legislaturas (de 1951 a 2010), reconhecendo semelhanças e diferenças. O terceiro trabalho é de minha autoria e nele verifico a existência de correlação entre o desempenho da função fiscalizadora das câmaras municipais e o tamanho do município.

O quarto texto é de autoria de Marta Mendes, que comparou o desempenho das comissões permanentes das Assembleias Legislativas de Minas Gerais e da Bahia. O último texto, de Marcos Reis, examina a implementação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, com ênfase na área legislativa. É o único texto que não está baseado em análise comparativa, mas não impede que ilumine a reflexão da trajetória de outras casas legislativas, que buscam o aperfeiçoamento de suas ações por meio do aperfeiçoamento de seu planejamento.

Na expectativa de que os artigos desta edição contribuam para a reflexão sobre os caminhos do Poder Legislativo e o seu lugar na construção de uma sociedade democrática, desejamos aos interessados uma boa leitura.

Guilherme Wagner Ribeiro
Editor

1

Comparando el mapa espacial de las legislaturas estatales de México

Álvaro F. López Lara

Profesor e investigador de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco / Doctor en Ciencias Antropológicas por la UAM-Iztapalapa

Resumen: En este trabajo me propongo analizar las dimensiones espaciales de la votación en las legislaturas estatales de México. A partir del seguimiento sistemático de las votaciones nominales (*roll call*) identificaré los temas que dividen a los partidos en la clásica dimensión izquierda-derecha y su posición en una probable segunda dimensión que estructura las líneas de conflicto en las legislaturas. Las preguntas de investigación que guían este artículo son las siguientes: ¿Cómo estimar la posición ideológica de los legisladores en las votaciones nominales? ¿Cuáles son las cuestiones que dividen a los partidos en la política legislativa subnacional? ¿Cuáles son las similitudes en el *mapa ideológico* de las legislaturas estatales?

Introducción

A partir de la década de los noventa las legislaturas estatales cobraron relevancia como instancias clave en la formulación de políticas en el sistema federal mexicano. De ser jugadores marginales que funcionaban como apéndices del poder ejecutivo, los congresos estatales han ido fortaleciendo gradualmente su capacidad para elaborar propuestas legislativas, vigilar la conducta del gobierno y ejercer contrapeso. En gran medida esta reactivación se debe a la difusión de la competitividad electoral y el pluralismo legislativo, que a distintos ritmos han ido erosionando el dominio hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre las instituciones de la división de poderes en los estados. Así, el paisaje monocolor heredado del *antiguo régimen* ha cambiado de tal modo, que entre 1989 y 2010, en 28 entidades federativas se había experimentado algún tipo de gobierno dividido (Gil y Lujambio, 2007:17), en donde el partido gobernante requirió de la cooperación de otros partidos para formar mayorías legislativas.

A pesar de que los legislativos subnacionales en México comienzan a desempeñar un papel *proactivo*, la investigación académica se ha ocupado tangencialmente de analizar las dimensiones de votación legislativa. Buena parte de la literatura se ha dedicado a mostrar los efectos de la pluralidad política en las asambleas locales (Lujambio, 2000; Solt, 2004), los procesos de institucionalización de las legislaturas (Beer, 2001; Lujambio, 2003) y su organización interna. Sin embargo, carecemos de investigaciones que muestren cómo influye la pluralidad de las asambleas en el desempeño legislativo, en la dinámica de formación de coaliciones y cómo el aumento en el número de jugadores partidarios y su distancia ideológica inciden en la capacidad para generar cambios importantes en la legislación.

Este trabajo se propone contribuir al estudio del proceso de adopción de decisiones en las legislaturas aplicando la teoría espacial de la votación. Se trata de comparar el comportamiento en las votaciones nominales (*roll call*) con el fin de estimar la posición ideológica de los legisladores e identificar los asuntos de la agenda que dividen a las legislaturas. Desde el punto de vista metodológico se busca poner a prueba la aplicación del algoritmo de *Estimación Nominal Ponderada en Tres Etapas*, Wnominate (Weighted Nominal Three-Step Estimation) desarrollado por Keith Poole y Rosenthal (1997), al análisis de las votaciones nominales en las legislaturas locales de México. A diferencia de otros procedimientos que se basan en el análisis de los programas de los partidos o en la aplicación de cuestionarios entre las élites para determinar los espacios ideológicos de los partidos (Alcántara, 1995; Martínez, 1996; Llamazares y Sandell, 2001), el método de estimación Wnominate es mucho más confiable pues no recurre a la agregación de un conjunto de opiniones sobre la autoubicación ideológica, sino que se basa en el registro del comportamiento individual de los legisladores en la votación de cada asunto legislativo.

A fin de probar su aplicación en “asambleas pequeñas”, en este artículo se estudian dos casos de legislaturas estatales que difieren entre sí por su tamaño e integración partidista. El primer caso seleccionado corresponde al congreso estatal del Baja Ca-

lifornia en donde el gobernante Partido Acción Nacional (PAN) ha compartido el poder, desde 1989 y hasta el año 2010, con una asamblea de 25 miembros, cuya composición se ha caracterizado por ser bipartidista y con tendencias a la polarización política. El segundo caso de estudio corresponde a la legislatura del Estado de México, cuya relevancia estriba en que se trata de la asamblea de mayor tamaño (75 escaños) en el conjunto de las legislaturas estatales. En esta entidad, los gobernadores pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI) han compartido el poder con una asamblea que reprodujo un equilibrio *tripartidista*, durante los años de 1996 a 2009, que abarcan el ejercicio constitucional de cuatro legislaturas.

A partir de la evidencia empírica sobre estos casos argumentaré que la posición de los partidos en la votación nominal sigue pautas ideológicas que pueden ubicarse en un mapa espacial. En contraste con los análisis normativos que postulan en forma a priori la coherencia entre el programa de partido y el posicionamiento en las votaciones, mi intención es demostrar que en la votación legislativa la dimensión izquierda-derecha contiene, más que a un conjunto de principios abstractos, una serie de decisiones manifiestas en el voto nominal sobre los asuntos que conforman los clivajes en la política de los estados. Supongo que estos temas ordenan los posicionamientos ideológicos, ya que la ideología “se refiere a un conjunto de temas que están interrelacionados o ligados unos con otros y en dónde la ideología es el conocimiento de qué va con qué” (Converse, 1964, citado en Poole, 2008:8). A diferencia de la concepción *estática* de la ideología, que privilegia el análisis de los programas partidistas o la autoubicación ideológica de los legisladores, propongo una concepción *dinámica* en la cual la ideología es resultado de la competencia entre legisladores con preferencias heterogéneas que se expresan en un punto del espacio de las políticas¹.

Otra línea de argumentación de este trabajo es que la competencia en el espacio de las legislaturas estatales se ordena en torno al conflicto gobierno/oposición; mayoría/minorías (Massari, 1997: 90-91), puesto que habitualmente el partido que controla el gobierno es el que fija la agenda, cada votación nominal, expresa la división entre la coalición que apoya al gobierno y la oposición.

El análisis espacial de las legislaturas

El enfoque más común asocia la dimensión ideológica de los partidos a un conjunto de principios éticos, programas y doctrinas. Se supone que la ideología ofrece una visión integral del mundo a la que deben apegarse los partidos, y por consiguiente, cualquier decisión que se desvíe de los principios es considerada como expresión de pragmatismo y falta de coherencia.

Desde esta perspectiva, los partidos son concebidos como “arenas en las que se organizan las opiniones sobre la forma de llevar los asuntos públicos”, por lo cual cada partido tiene sus propias ideas respecto a la relación existente entre sociedad/estado, los derechos individuales y el papel del estado en la economía (Ware, 2004:53). Si bien esta premisa no es del todo falsa, generalmente induce a desarrollar análisis normativos y estáticos sobre el papel de las ideologías en la vida política.

En contraste, un enfoque dinámico de las ideologías considera que la ideología es resultado de la competencia espacial entre diversos partidos: éstos adaptan su ideología a las opiniones y valores de sus simpatizantes potenciales entre el electorado. Como subrayó Anthony Downs (1973), en un contexto de incertidumbre, los partidos utilizan las ideologías como instrumentos para conseguir el poder, esto significa que formulan principios generales orientados por el deseo de maximizar sus votos. Además, las ideologías son útiles a los votantes para ahorrarse el costo de informarse acerca de las políticas concretas y las consecuencias de las mismas; en lugar de invertir tiempo y recursos en informarse, utilizan el atajo informativo de la ideología para calcular su diferencial de partido (Downs, 1973:106).

Si la ideología de los partidos es moldeada en su contenido y alcance por la competencia espacial, el problema nodal consiste en estimar la configuración del mapa ideológico del sistema de partidos. Una manera de simplificar la analogía espacial consiste en reducir las cuestiones a un espacio unidimensional, izquierda-derecha, en el cual se ubicarían los partidos y los vo-

tantes². De acuerdo con Downs (1973) el mercado político puede representarse en un espacio lineal en el cual se distribuyen los electores. El supuesto es que cada elector tiene preferencias que se identifican con determinados temas o aspectos de política pública, por lo cual cada elector votará por el candidato o partido que esté más próximo a su posición política.

Al trasladar estos supuestos al espacio de la votación legislativa, podemos considerar a los legisladores como votantes que definen su posición en el espacio de las políticas y que tienen una función de utilidad centrada en su punto ideal. A diferencia de los electores, que votan por programas de partidos, los legisladores votan por opciones de política pública. Así, cada votación nominal representa dos posibles opciones, un resultado en caso de que la iniciativa o reforma sea aprobada y un resultado en caso de que sea rechazada para mantener el *statu quo* (Robles, 2009:10). En términos probabilísticos, cada legislador votará por aquel punto que sea más próximo a su punto ideal.

En las votaciones nominales los legisladores responden generalmente a las señales del partido, por lo cual es factible estimar su posición a partir de un modelo simple de pocas dimensiones. El espacio donde se realizan las decisiones legislativas posee una dimensionalidad mucho menor que el espacio complejo de los asuntos a los que remite cada votación. Como señalan Hinich y Munger (2003: 230), las ideologías proporcionan guías para la elección reduciendo el espacio complejo de las cuestiones al espacio más simple del conflicto político.

Un modelo espacial de la votación legislativa

Uno de los métodos más robustos para estimar la posición de los legisladores en las votaciones nominales es el algoritmo *Estimación Nominal Ponderada en Tres Etapas*, Wnominate (Weighted Nominal Three-Step Estimation) desarrollado por Keith Poole y Rosenthal (1997). Se basa en un procedimiento que amplía el desarrollo paramétrico de un conjunto de datos binarios. Dada una matriz de elecciones binarias –favor/contra– sobre una serie de votaciones parlamentarias el modelo genera una configu-

ración de los legisladores y puntos alternativos para cada votación usando un modelo probabilístico de elección.

Los principales supuestos de este modelo geométrico de comportamiento electoral consideran que cada legislador puede ser representado como un punto en el espacio y cada votación ofrece dos opciones – a favor o en contra – para el voto de cada legislador. El modelo excluye las abstenciones y asume que los legisladores votan sinceramente de tal manera que su voto expresa los puntos ideales sobre cada política (Poole, 2005:18). Los puntos ideales de cada legislador forman un mapa espacial que resume las votaciones y muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales en la legislatura.

Como señala Poole (2008: 6) un mapa espacial de las votaciones permite visualizar la configuración política de una legislatura. “La cercanía de dos legisladores sobre el mapa muestra cuán similar son sus registros de votación, y la distribución de los legisladores muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales” (Poole, 2008:6). El mapa espacial también permite representar los resultados de política pública (*statu quo o reforma*) los cuales tienen una posición en cada dimensión.

Dichos puntos forman líneas de corte en la votación sobre iniciativas específicas y divide a los legisladores en dos grupos los que votaron a favor o en contra de la política. El ángulo de las líneas de corte indica de qué forma el sentido de la votación y sus resultados se relacionan con cada dimensión de la legislatura (Poole, 2005: 36): las líneas de corte con un ángulo de 90° implicaría que el sentido de la votación en torno a la política se encuentra definido por la primera dimensión. Mientras que, ángulos de 0° o bien 180° indican la existencia de una segunda dimensión.

Los análisis basados en mapas espaciales de votación parlamentaria se han realizado fundamentalmente para explicar el espacio de votación de las legislaturas nacionales. Poole y Rosenthal (1997; 2001: 21-23) desarrollaron el estudio pionero y más comprehensivo de la historia de la votación legislativa en el Congreso de los Estados Unidos. Su estudio revela que para

la mayor parte de la historia legislativa sólo se requieren dos dimensiones para representar todas las votaciones. La primera dimensión típicamente divide a los dos principales partidos respecto a un tema fundamental: el rol del gobierno en la economía. La segunda dimensión refleja principalmente las diferencias de los congresistas en función de su origen regional, durante toda la historia legislativa estadounidense, particularmente en sus posiciones encontradas respecto a cuestiones raciales y derechos civiles (Poole y Rosenthal, 1997:48-49).

Para el caso del Congreso mexicano el estudio de Jeffrey Weldon (2006) sobre votaciones nominales y la tesis de Gustavo Robles (2009) son los trabajos más sistemáticos disponibles sobre el análisis de dimensiones espaciales. Sus hallazgos revelan que el contenido temático de las votaciones en la Cámara de Diputados de México se explica, en una alta proporción, a través de una sola dimensión, que puede caracterizarse como la dimensión económica izquierda-derecha, la cual se relaciona con temas como el nivel de intervención del Estado en la economía, la cuestiones de redistribución del gasto social y asuntos de libertad económica y competencia. Una segunda dimensión, que explica parte de la variación en las votaciones, se relaciona con el tema de la reforma político-electoral, un tema relevante de la política mexicana que ha dominado en la fase de la democratización.

Hasta ahora existen pocos estudios que aborden de manera comparativa el análisis de la votación legislativa en los congresos locales de México³. De ahí que este trabajo busque probar, a partir de un conjunto de datos de votación nominal, que los modelos espaciales son aplicables a las “pequeñas legislaturas” de tipo unicameral. Argumentaré que las legislaturas estatales presentan una estructura espacial simple, tanto en sistemas bipartidistas o en legislaturas fragmentadas, el número de dimensiones necesarias para representar las posiciones de los legisladores se reduce a un número pequeño de dimensiones evaluativas. Sin embargo, se observan variaciones importantes en el *mapa espacial* de los partidos en los congresos locales de México; estas diferencias son resultado del control partidario del gobierno, el contenido ideológico de los temas de la agenda

y de las dimensiones de conflicto predominantes en la historia legislativa reciente de cada legislatura.

Descripción de los casos de estudio

El sistema federal mexicano ofrece un laboratorio potencialmente fructífero para probar teorías espaciales y para conocer la dinámica de la competencia al interior de los 32 legislativos subnacionales que conforman las instancias de representación a nivel estatal. No obstante, la aplicación de métodos espaciales para analizar la votación legislativa se enfrenta a dos obstáculos que dificultan la realización de estudios comparativos y longitudinales. En primer lugar, el registro de la votación nominal no se encuentra disponible para todos los congresos estatales y los registros disponibles no cubren debidamente los períodos de ejercicio de las legislaturas, ello dificulta la construcción de datos homogéneos y comparables. En segundo lugar, la comparación de votaciones nominales entre estados se dificulta en razón de que el contenido de las piezas legislativas votadas difiere de manera significativa en cada estado, de tal forma que los asuntos de los que se ocupa una legislatura forman un mapa espacial que tiene una historia propia. Por último, la regla de no reelección consecutiva, vigente en el sistema legislativo de México- además de sus nocivos efectos políticos-impide la comparación de puntos ideales de los legisladores entre cámaras del mismo estado; la renovación trianual de los cargos torna imposible el seguimiento de la ubicación de un mismo legislador a través de distintos períodos de ejercicio constitucional en la cámara legislativa.

Por lo anterior, cabe señalar que este trabajo es una primera aproximación a los casos de estudio que forman parte de una investigación comparativa más amplia que abarca diez estados de la federación. Con el fin de probar la aplicación del método de análisis de las votaciones *Whominate*, reportamos los avances preliminares sobre el comportamiento de la votación nominal en dos legislaturas locales. Seleccionamos los casos de Baja California una entidad gobernada por el PAN y el Estado de México, una entidad gobernada por el PRI, ya que pensamos que la va-

riable “control partidista del gobierno” influye de manera determinante en las estrategias de votación y en la configuración del mapa espacial en los estados.

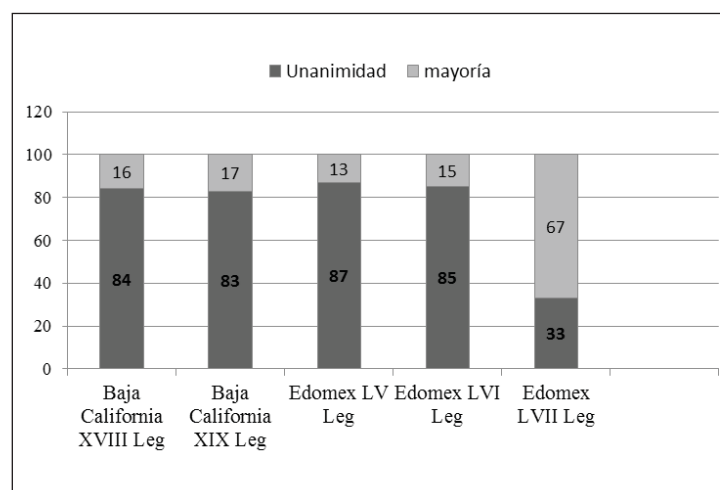
El primer caso es el del Congreso de Baja California, se trata de la primera entidad federativa en la cual se vivió la alternancia política y se formó el primer gobierno dividido en el año de 1989. Entre 1989 y 2010, el Partido Acción Nacional (PAN) ha gobernado en forma consecutiva, pero los gobernadores *blanquiazules* han compartido el poder con un congreso local unicameral caracterizado por el bipartidismo y la polarización política. Para este caso se procesaron votaciones nominales de dos legislaturas constitucionales. El universo de análisis fue de 1,160 votaciones, que corresponden a 721 votaciones nominales registradas durante la XVIII Legislatura (2004-2007) de las cuales el programa Wnominate aceptó 118 votaciones, considerando un margen de disenso de 1%. Para la XIX Legislatura analizamos 439 votaciones, de las cuales Wnominate aceptó 35 votaciones considerando un margen de disenso de 1%.

El otro caso es el de la legislatura del Estado de México, cuya relevancia estriba en que se trata de la asamblea de mayor tamaño (75 escaños) en el conjunto de las legislaturas locales. Además, el Estado de México es un caso típico de des-hegemonización del sistema de partidos (Reynoso, 2005:138); aunque no se ha verificado la alternancia en el gobierno estatal, los gobernadores del PRI han compartido el poder con una asamblea multipartidista en donde el partido gobernante fue una de las bancadas minoritarias en cuatro legislaturas consecutivas. En el caso del Estado de México, el universo de votaciones nominales analizadas corresponde a todos los proyectos votados a lo largo de tres legislaturas constitucionales. Para la LV Legislatura (2000-2003) se analizaron 152 votaciones nominales emitidas por 75 legisladores, si bien solo se incluyeron aquellas en donde el porcentaje de disenso fue mayor al 1%, por lo que el programa Wnominate aceptó solo 19 votaciones. En cuanto a la LVI Legislatura (2003-2006) se analizaron 247 votaciones nominales, de las cuales solo 37 fueron acep-

tadas, considerando un porcentaje de disenso mayor a 1% en cada votación. El análisis de la LVII Legislatura (2009-2010) se realizó con un universo de 322 votaciones emitidas por 75 legisladores durante dos años de ejercicio de la legislatura; el programa Wnominate aceptó 218 votaciones, considerando un margen de disenso mayor a 1% en cada votación. Tan solo estos datos, revelan significativas variaciones en cuanto a la tasa de acuerdo en las legislaturas sin mayoría y en el período de gobierno unificado: el control de la mayoría por parte del PRI generó un descenso en el porcentaje de proyectos aprobados por unanimidad, ya que 67% de las votaciones se aprobaron por mayoría.

El gráfico 1 presenta un perfil de las votaciones nominales analizadas en cada asamblea. Dado que Wnominate solo registra las votaciones en las que hubo algún margen de disenso, se excluyen todas las votaciones unánimes, que muy probablemente, son aquellas relacionadas a temas con valía, en los que no existe competencia entre propuestas políticas distantes (Colomer, 1990:122).

Gráfico 1. – Porcentaje de votaciones unánimes y por mayoría en los congresos de Baja California y el Estado de México



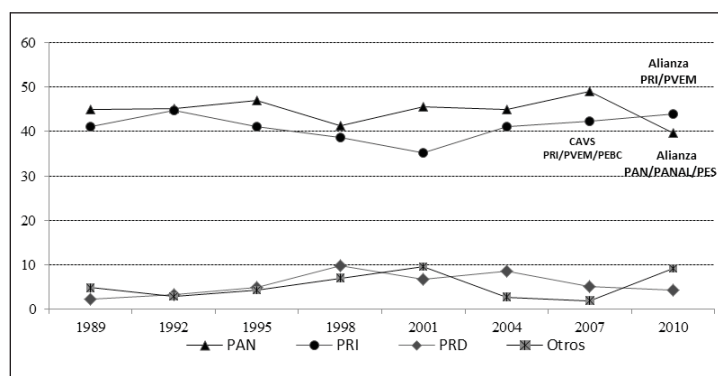
Por lo tanto, analizamos solo las votaciones nominales que implicaron competencia entre posiciones distantes entre los legisladores. En cada votación el legislador toma una decisión de tipo binario, en la que cada propuesta se enfrenta al *status quo*. Aunque la unidad de análisis son los legisladores en lo individual y no los partidos, los puntos ideales de cada legislador forman un mapa espacial que resume las votaciones y muestra cuáles son las dimensiones de conflicto principales en cada legislatura.

Dimensiones ideológicas en el Congreso de Baja California

El estado de Baja California fue uno de los primeros laboratorios de la transición, desde que en las elecciones de 1989, un candidato opositor desafió la hegemonía del PRI al triunfar en los comicios para renovar la gubernatura. La victoria de Ernesto Ruffo Appel -el primer gobernador reclutado en las filas del PAN- marcó el inicio de una serie de cambios en la política local. En primer lugar, dio lugar a la alternancia tanto en la gubernatura como en el ámbito municipal. En segundo, la entidad se convirtió en un *bastión* electoral del PAN, el cual ha conservado el poder por más de dos décadas en un espacio de competencia bipartidista. En tercer lugar, la dinámica electoral ha producido un ciclo de *gobierno sin mayoría*, que se manifiesta en la integración bipartidista del congreso local.

Aunque el PAN ha sido un partido exitoso al retener la gubernatura del estado, los gobernadores *blanquiazules* han compartido el poder con un congreso local caracterizado por el bipartidismo y la polarización política. En las elecciones legislativas celebradas entre 1989 y 2010, el espacio de la competencia se ha moldeado por dos fuerzas políticas-el PAN y el PRI- que se disputan los escaños de mayoría relativa. En cada elección se observa una alta concentración electoral en dos partidos sin que ninguno alcance la mayoría absoluta de los votos; la competencia reproduce una suerte de empate de fuerzas que en buena medida explica la configuración de la política parlamentaria.

Gráfico 2. – Tendencias en la elección de diputados locales de mayoría relativa Baja California 1989-2010 (Porcentaje de votación)



El equilibrio institucional entre el poder ejecutivo y legislativo se ha determinado por la composición del congreso local, en donde, a lo largo de dos décadas el partido gobernante ha carecido de un contingente legislativo mayoritario que apoye su programa. La tabla 1 resume la situación del *déficit parlamentario* del partido gobernante (López Guzmán, 2002), pero también da cuenta de la fuerza relativa de los principales partidos en el congreso estatal, así como de su potencial de coalición. Si bien, la composición política de la legislatura ha sido fundamentalmente bipartidista, no puede pasarse por alto, que la necesidad de construir mayorías otorga a los partidos minoritarios el poder de formar coaliciones o de ejercer su capacidad de chantaje⁴.

Tabla 1. – Composición política del Congreso de Baja California 1989-2010

Legislatura	PAN	PRI	PRD	Otros	Total escaños	Gobernador
XIII (1989-1992)	9 (47%)	6 (32%)	1 (5%)	3 (16%)	19	Ernesto Ruffo Appel 1989-1995
XIV (1992-1995)	8 (42%)	7 (37%)	4 (21%)	0	19	

continúa

continuación

Legislatura	PAN	PRI	PRD	Otros	Total escaños	Gobernador
XV (1995-1998)	13 (52%)	11 (44%)	1 (4%)	0	25	Héctor Terán Terán 1995-1998
XVI (1998-2001)	11 (44%)	11 (44%)	3 (12%)	0	25	Alejandro González 1998-2001
XVII (2001-2004)	12 (48%)	10 (40%)	2 (8%)	1 (4%)	25	Eugenio Elorduy Walther 2001-2007
XVIII (2004-2007)	12 (48%)	9 (36%)	2 (8%)	2 (8%)	25	
XIX 2007-2010	12 (48%)	8 (32%)	1 (4%)	4 (16%)	25	José G. Osuna Millán 2007-2013
XX 2010-2013	6 (24%)	12 (48%)	1 (4%)	6 (24%)	25	

Durante el gobierno de Ernesto Ruffo (1989-1995), el PAN careció de la mayoría absoluta de los escaños en las dos legislaturas correspondientes a su mandato. En la XIII Legislatura (1989-1992) -integrada por 19 legisladores- el partido gobernante solo obtuvo 9 escaños, con lo cual se perfiló como una minoría frente a la oposición conformada por los diputados del PRI (6), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (1), PPS (1), PARM (1) y PFCRN (1). Sin embargo, la formación de una coalición ganadora fue posible gracias a un hecho inusitado; el diputado del PARM fungió como fiel de la balanza al votar sistemáticamente con la bancada del PAN y frustrar la formación de un bloque opositor entre el PRI y los partidos que regularmente habían fungido como sus *satélites*⁵: el PPS, PARM y PFCRN (Espinoza, 1998:274).

La composición política de la XIV Legislatura (1992-1995) no cambió sustancialmente las condiciones de negociación, ya que el partido gobernante siguió siendo una minoría con ocho diputados, mientras que la eventual coalición entre PRI (7) y PRD (4), perfilaban un escenario parlamentario dominado por la oposición. Sin embargo, contra todo pronóstico, dos diputados

del PRI fungieron como aliados y apoyaron el programa legislativo del gobernador. Desde luego que su estrategia no se basó en la coincidencia ideológica o programática, más bien fue una estrategia de cooperación orquestada desde el gobierno federal para garantizar la gobernabilidad en una entidad gobernada por primera vez por un partido opositor (Espinoza, 1998:275).

En los comicios de 1995 se reprodujo el formato bipartidista. El PAN triunfó en la elección de gobernador, ganó en la mayoría de los distritos locales y en los dos municipios de mayor importancia como Tijuana y Mexicali. Aunque en la elección para diputados de mayoría relativa el PAN obtuvo una holgada ventaja, la integración final de la legislatura se vio afectada por las reglas de asignación de escaños de representación proporcional derivadas de la reforma electoral de 1994. Las nuevas reglas incrementaron el tamaño de la legislatura que pasó de 19 a 25 diputados, al ampliarse, de cuatro a diez, el número de escaños de representación proporcional y al conservarse quince escaños de mayoría relativa. Bajo dichas reglas, la composición política de la XV Legislatura (1995-1998) dio lugar a un *gobierno unificado*: el PAN conquistó la mayoría al ganar once escaños uninominales y dos de representación proporcional; por su parte, el PRI, aunque sólo ganó en cuatro distritos de mayoría relativa obtuvo siete curules plurinominales con lo que integró una bancada de once diputados; el escaño minoritario restante fue otorgado al PRD.

Dada este equilibrio de fuerzas en el congreso local, el gobierno de Héctor Terán (1995-1998) contó con el apoyo de una mayoría absoluta que controló 13 de 25 escaños del congreso local. Si bien el PAN podía aprobar iniciativas de ley sin la cooperación del PRI, requería de dicho partido para formar mayoría calificada de 2/3 partes en el proceso de reforma constitucional. En virtud de esta condición, su estrategia en las votaciones legislativas se orientó a moderar la polarización. Aunque el partido blanquiazul optó por aprobar la agenda de iniciativas y proyectos de ley, en los que se requería de una mayoría absoluta, sin buscar la negociación; su estrategia fue cooperativa en el caso de proyectos clave como la reforma a la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales* que fue discutida y aprobada en 1997. Esta reforma

fue resultado de un amplio proceso de deliberación en una mesa de trabajo, en la que más allá de diferendos sobre puntos específicos, se alcanzó el consenso entre el PAN y el PRI, partidos que aprobaron, en lo general, profundas modificaciones al marco de la competencia electoral de Baja California.

Los resultados de la elección intermedia de 1998, dieron lugar a un singular empate de fuerzas en la XVI Legislatura (1998-2001); tanto el PAN como el PRI contaron con once escaños⁶, mientras el PRD obtuvo tres diputados plurinominales. La polarización derivada del empate, fue neutralizada por la estrategia del PRD, cuyos diputados votaron con el PAN para construir una coalición ganadora en los temas de mayor importancia y controversia legislativa.

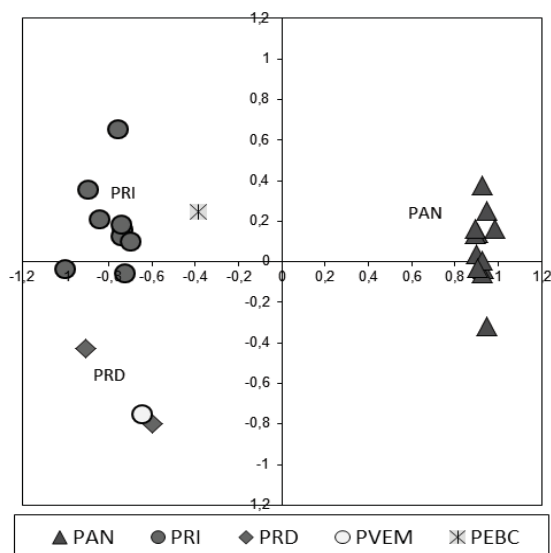
La integración de la XVIII Legislatura (2004-2007) que resultó de la elección intermedia de 2004, mantuvo cierta continuidad con las tendencias observadas en la escena parlamentaria. El grupo parlamentario del PAN se integró con doce diputados, el del PRI con nueve, el PRD con dos diputados y cada uno de los partidos integrantes de la Alianza para Vivir Seguro –Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Estatal de Baja California (PEBC)- contaron con un legislador⁷.

La configuración de la legislatura constata que en Baja California la competencia siguió siendo bipartidista y con tendencias a la polarización. Para ubicar a los legisladores en el espacio de votación nominal en la legislatura, se realizó el análisis Wnominate. El universo de análisis fue de 721 votaciones nominales⁸ de las cuales el programa Wnominate aceptó 118, considerando un margen de disenso del 1%. Esto significa que un volumen importante de los proyectos, fueron aprobados por unanimidad y que solo 16% de las votaciones generaron algún disenso entre los partidos integrantes de la legislatura.

El siguiente gráfico presenta una imagen de conjunto del mapa espacial de la XVIII Legislatura de Baja California. Los diputados del PAN se ubicaron a la derecha del espacio político y conformaron un grupo con alta cohesión legislativa. A la izquierda se ubica el PRI, que colonizó ese nicho ideológico, atrayendo a

los partidos con los cuales formó la alianza Coalición para Vivir Seguros (PVEM-PEBC). La posición atípica de los diputados del PRI, es consecuencia más que de un cambio programático, de la débil fuerza parlamentaria del PRD -el principal partido de la izquierda a nivel nacional- el cual ha sido un partido con escasa penetración territorial en la entidad.

Gráfico 3. – Wnominatate de la XVIII Legislatura Congreso de Baja California (2004-2007)

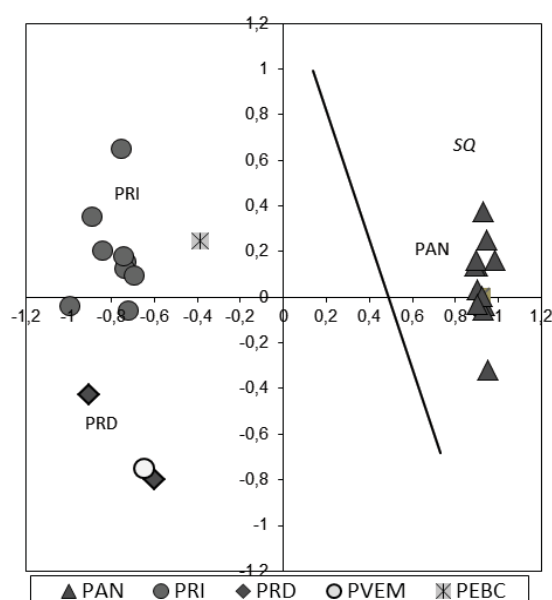


Dada la dinámica de la competencia espacial, las etiquetas izquierda y derecha cobraron un significado particular que se definió por un conjunto de temas clave de la agenda del congreso bajacaliforniano. Con el fin de identificar el contenido específico de dichas cuestiones se estimaron las líneas de corte en cada votación; el ángulo de cada línea de corte permite observar la posición del *statu quo* y la distancia de cada legislador en la política pública en cuestión.

La primera línea de corte corresponde a la iniciativa para reformar diversos artículos de la Ley de coordinación fiscal de Baja

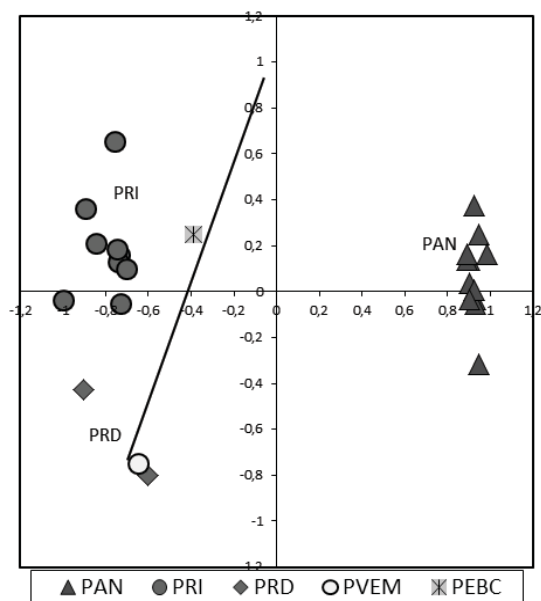
California. En este caso, el punto nodal propuesto en la iniciativa de reforma a los artículos.3, 4 y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, consistía en aumentar el fondo básico de participaciones para transferir recursos económicos a los municipios con el fin de apoyar sus tareas de seguridad pública y combate a la delincuencia organizada. El proyecto iniciado por el PRI, fue dictaminado en forma negativa y desechado por los votos del PAN, que optó por conservar el *statu quo*.

Gráfico 4. – Congreso de Baja California XVIII Legislatura
Iniciativa de reforma a los arts.3, 4 y 6 a la Ley de Coordinación Fiscal



La línea de corte que describe el siguiente gráfico corresponde a una votación sobre el dictamen en el cual se rechazó una reforma al Código de procedimientos civiles del estado⁹. La línea de corte divide a los partidos en la primera dimensión, que en este caso refleja las diferencias en torno un proyecto iniciado por el PRI y que fue desechado en el pleno por la coalición formada por el PAN, un diputado del PVEM y un diputado del PRD.

Gráfico 5. – Congresso de Baja California XVIII Legislatura
Reforma al artículo 461 del Código de procedimientos civiles del estado de BC



Otro tema que polarizó a la legislatura fue la votación sobre las reformas a la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales. Durante el mes de octubre de 2006 se presentaron ante el congreso dos proyectos de reforma a las reglas electorales que siguieron trayectorias de negociación muy distintas.

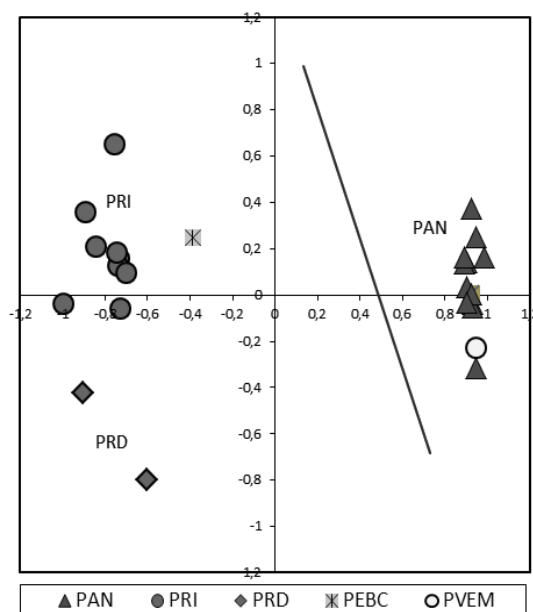
El primero, fue un proyecto aprobado por unanimidad el 5 de octubre de 2006, el cual alcanzó el consenso en torno a una reforma que adoptó reglas para acortar el plazo de las campañas electorales y eliminar la credencial estatal electoral, cuya vigencia era considerada como un baluarte del federalismo electoral instituido por las administraciones panistas.

El segundo proyecto, presentado el 12 de octubre de 2006 fue una propuesta de reforma iniciada por el PAN en la cual se propuso la modificación a 47 artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (LIPE) de Baja California. La iniciativa

polarizó a las fuerzas políticas, tanto por su contenido y alcance¹⁰, como por el procedimiento legislativo utilizado en su aprobación.

El grupo parlamentario del PAN, siguió una estrategia respaldada por el gobernador Eugenio Elorduy, que consistió en aprobar por la vía rápida una iniciativa que afectaba principalmente a los partidos minoritarios. Al presentar la iniciativa, el coordinador del PAN solicitó la dispensa de trámite por considerar que se trataba de un asunto de urgente y obvia resolución¹¹. Una vez aprobada la dispensa del trámite, el asunto se sometió a votación en lo general, sin permitir discusión alguna. Así, con el voto del PAN (12) y del PVEM (1), se formó una coalición mínima ganadora que aprobó la reforma electoral.

Gráfico 6. – Congreso de Baja California, XVIII Legislatura
Reformas a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales (12-Oct-2006)



Sin embargo, los grupos parlamentarios del PRI-PRD-PEBC y las dirigencias nacionales del PRI y el PT, interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentando violaciones al procedimiento legis-

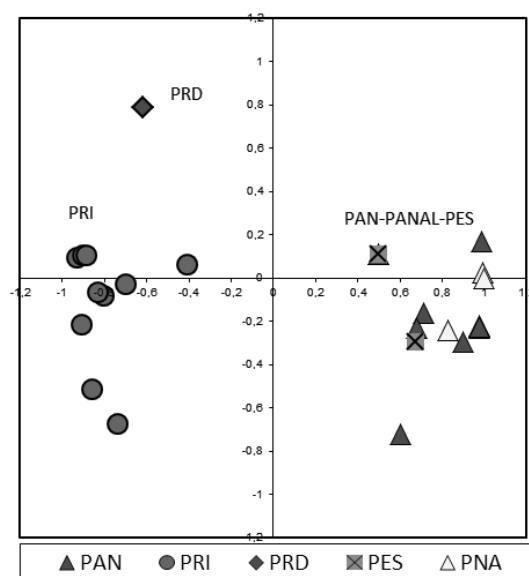
lativo en la aprobación del decreto. El 4 de enero de 2007 -después de consultar al Tribunal Electoral¹²-, los magistrados de la Corte otorgaron la razón a los partidos y anularon las reformas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales producto de aquel albazo legislativo.

Veamos ahora los resultados del análisis de las votaciones nominales de la XIX Legislatura (2007-2010). Para esta legislatura se analizaron 438 votaciones de las cuales Wnominate aceptó solo 35, considerando un margen de disenso de 1%. Los datos generales sugieren que alrededor de 90% de las votaciones fueron prácticamente unánimes y que se refieren a piezas legislativas de poca importancia.

Sin duda la alta unanimidad de las votaciones se explica por la existencia de una coalición electoral, que apoyó en el terreno legislativo la agenda del gobierno. En las elecciones concurrentes del 5 de agosto de 2007, la Alianza por Baja California formada por los partidos Acción Nacional (PAN, Partido Nueva Alianza (PANAL) y un partido con registro local, denominado Partido Encuentro Social (PES), llevó al triunfo a su candidato a Gobernador, Guadalupe Osuna Millán, quien se impuso con una clara mayoría de 50.4% de los votos sobre su principal competidor, Jorge Hank Rhon, postulado por la coalición PRI-PVEM-PEBC. Así mismo, la Alianza encabezada por el PAN obtuvo una ligera ventaja en las elecciones para renovar el congreso local, al imponerse en 14 de los 16 distritos en disputa y al obtener una votación global de 49 puntos porcentuales.

El mapa espacial de la XIX Legislatura muestra que las alianzas electorales actuaron efectivamente como coaliciones legislativas; la posición de los partidos es estable y congruente con lo observado en la política bajacaliforniana. El algoritmo Wnominate ubicó a los partidos en el siguiente orden de izquierda a derecha: PRI-PRD aparecen a la izquierda del mapa, mientras que la coalición formada por el PES-PANAL-PAN se ubicó en un espacio de centro- derecha. Cabe destacar la participación de un partido con registro local, el Partido Encuentro Social (PES), cuyos diputados se sumaron al PAN en todas votaciones reñidas.

Gráfico 7. – Wnominatate de la XIX Legislatura
Congreso de Baja California (2007-2010)

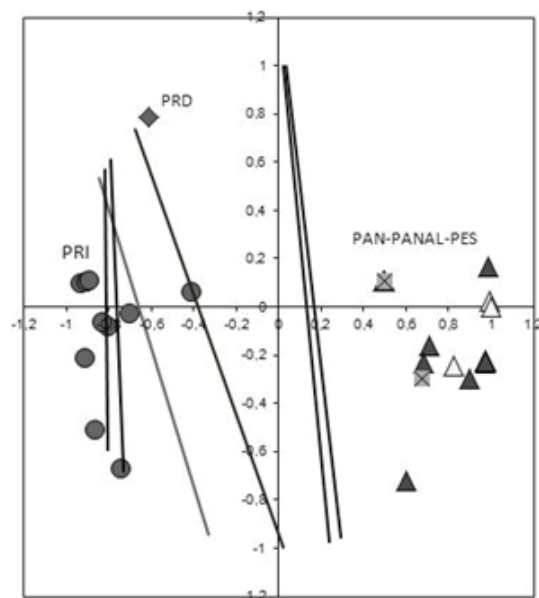


Las líneas de corte estimadas sobre las votaciones nominales, en las que se observa mayor disenso, sugieren que en la XIX Legislatura los *issues* fueron los relacionados con el presupuesto, la aprobación de cuentas públicas y las cuestiones sociales.

En el gráfico 8 se observa que las votaciones sobre la ampliación y ajuste de partidas del presupuesto del estado de Baja California, generaron disenso entre los grupos parlamentarios. La solicitud de ampliación de partidas del presupuesto fue formulada por el poder ejecutivo ejerciendo la facultad contemplada en la Ley de Presupuesto del estado que le habilita para ampliar partidas sobre el presupuesto aprobado por el Congreso¹³. Las líneas de corte que dividen al PRI, permiten inferir que los diputados de dicho partido se abstuvieron ante un asunto en el que no tenían una clara preferencia, como las solicitudes para ampliar las partidas presupuestales de las Secretarías de Desarrollo Social y de Educación y Bienestar Social. Mientras que las líneas de corte

que marcan una división entre el PRI y la coalición encabezada por el PAN, corresponden a votaciones sobre ampliación de la partida presupuestal del Poder Judicial, el Tribunal de Justicia Electoral y la Secretaría de Protección al Ambiente.

Gráfico 8. – Congreso de Baja California XIX Legislatura (2007-2010)
Votación sobre diversas partidas presupuestales

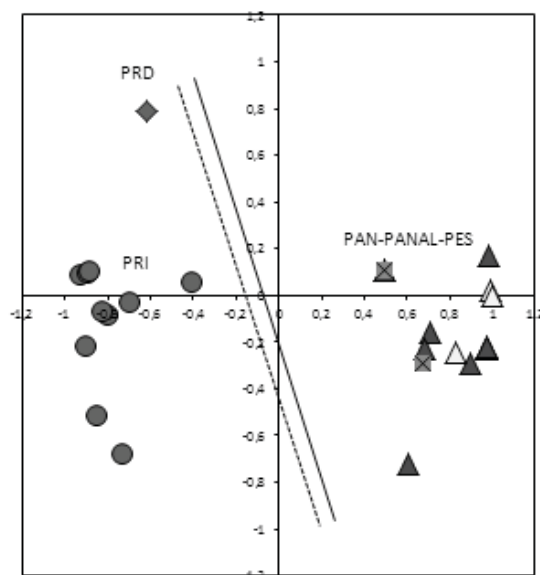


Cabe señalar, que aunque se trata de asuntos presupuestales, en ninguna de las votaciones se disputó la redistribución de recursos del gasto social, se trataba más bien de la distribución de recursos para la operación de las agencias del gobierno local y el gasto corriente de las dependencias.

Las líneas de corte estimadas por Wnominat para iniciativas relacionadas con cuestiones sociales, se presentan en el gráfico 9, en el que se ubica la posición de los legisladores en cuanto a las políticas de subsidios y gasto social. La línea en color negro se refiere a un dictamen en el cual se rechazó una iniciativa de ley que asignaría un subsidio económico para madres solteras

del estado de Baja California. Dado que el proyecto -presentado por el PRI y apoyado por el PRD- fue dictaminado negativamente, dichos partidos votaron en contra, mientras que el PAN-PANAL-PES votaron a favor del dictamen que desechó la iniciativa de ley del subsidio para madres solteras¹⁴.

Gráfico 9. – Congreso de Baja California XIX Legislatura (2007-2010)
Líneas de corte sobre cuestiones sociales
Dictamen que rechaza la ley de subsidio económico para madres trabajadoras solteras (-----)
Dictamen que rechaza la ley de derechos de las personas adultas mayores (-----)



Otro tema que marcó las diferencias entre los partidos en asunto sociales es el que describe la línea de corte sobre la votación en la que se rechazó la iniciativa de Ley de Derechos de las Personas Adultas mayores para el Estado de Baja California. El proyecto promovido por el PRI fue derrotado por los votos de la coalición PAN-PANAL-PES.

En términos generales, el análisis presentado demuestra que la polarización legislativa en Baja California ha dificultado la innovación

legislativa en temas clave que marcan las divisiones entre las dos principales fuerzas políticas en la entidad. Bajo dicho equilibrio los partidos pequeños e incluso el voto personal de los diputados, adquieren un rol importante en las votaciones nominales que requieren de mayoría absoluta: su comportamiento estratégico revela que, en la votación parlamentaria, la polarización ideológica de los dos partidos de mayor magnitud, beneficia a los partidos minoritarios al convertirlos en el fiel de la balanza. Por lo que se refiere a la innovación legislativa, los datos sobre las votaciones de la XVIII Legislatura indican que se ha dificultado la realización de cambios en materia de reformas constitucionales y en aspectos de reforma social. En cuanto a las votaciones de la XIX Legislatura es de subrayarse que la división en la primera dimensión se dio en torno a temas propios del eje izquierda-derecha como la definición de la política social y la redistribución de gasto social.

Multipartidismo y competencia espacial en el Estado de México

En el ámbito de los congresos estatales la legislatura del Estado de México ocupa un lugar de singular relevancia. En primer lugar, se trata de la asamblea de mayor tamaño en el conjunto de las legislaturas locales, pues cuenta con 75 escaños. En segundo, dada su magnitud, la Legislatura del Estado de México, se ha convertido en una arena relevante del diseño de las políticas públicas en la entidad. Además, el Estado de México es un caso típico de des-hegemonización del sistema de partidos (Reynoso, 2005). Aunque no ha ocurrido la alternancia en el gobierno estatal, los gobernadores del PRI -César Camacho Quiroz (1993-1999), Arturo Montiel (1999-2005) y Enrique Peña Nieto (2006-2011)- han compartido el poder con congresos multipartidistas en donde su partido no controló la mayoría de escaños en cuatro legislaturas consecutivas: LIII (1996-2000), LIV (2000-2003), LV (2003-2006) y LVI (2006-2009).

Si bien, el pluralismo legislativo y la falta de mayorías no ha sido obstáculo para la cooperación legislativa; en un marco tripartidista se han construido acuerdos unánimes y coaliciones en torno a los temas de la agenda. A pesar de que los gobernadores han carecido de mayorías en el congreso estatal y gobiernan en un

contexto multipartidista no se ha presentado parálisis legislativa ni polarización ideológica. Por el contrario, la productividad legislativa ha sido alta, así como la cooperación interpartidista, pues la tasa de unanimidad en las votaciones es muy superior a lo esperado en un congreso plural. En este caso el pluralismo legislativo, no condujo a la polarización y más bien incentivó la cooperación entre partidos con diferentes ideologías.

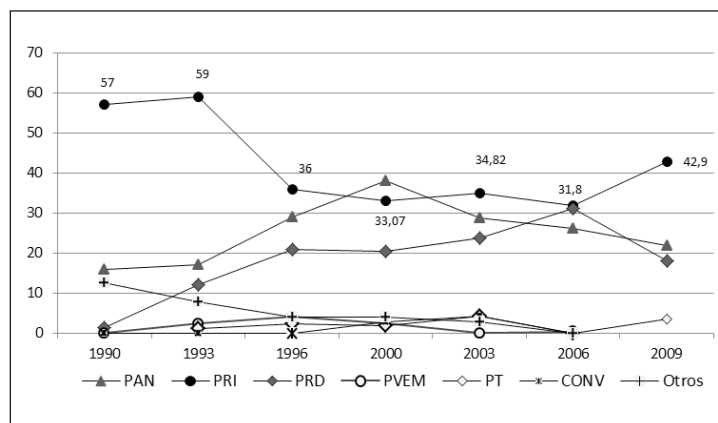
De la hegemonía al tripartidismo

En el pasado inmediato, la vida política del Estado de México se distinguió por dos elementos nodales: la férrea hegemonía del PRI sobre las instituciones y una alta cohesión de los grupos gobernantes. Desde el ámbito electoral, el PRI organizó eficientemente a grupos e intereses locales, manteniendo un dominio casi absoluto sobre la composición de los ayuntamientos, la legislatura local y la gubernatura del estado. En cierta forma la ausencia de competitividad electoral, fue suplida por la competencia entre *grupos de poder y dinastías familiares* que se alternaron en la gubernatura y el resto de los cargos de elección, propiciando la renovación sin conflicto y con apego a principios de lealtad hacia el liderazgo, el sistema y los mecanismos informales que rigieron la vida política mexiquense (Hernández, 1998:36-327).

Sin embargo, a partir de la década de los noventa se consolidaron dos tendencias que ampliaron los horizontes de la democratización en el Estado de México. En primer lugar, la entidad registró un notorio incremento de la competitividad en las elecciones municipales. Los gobiernos municipales han sido espacio de la competencia por el poder entre los tres partidos nacionales más relevantes – PAN, PRI y el PRD- , ya que en los comicios celebrados entre 1990-2009, al menos 95 de los 125 ayuntamientos de la entidad experimentaron la alternancia en sus gobiernos. La segunda tendencia se refleja en el incremento del pluralismo legislativo y la formación de gobiernos sin mayoría. En contraste con el ejercicio del poder casi absoluto, detentado por los gobernadores que les antecedieron, los gobernadores César Camacho Quiroz (1996-1999), Arturo Montiel (1999-2005) y Enrique Peña Nieto (2005-2011) han compartido el poder con legislaturas multipartidistas.

El gráfico 10 describe la tendencia en las elecciones para diputados de mayoría relativa. Es claro que el descenso de la votación priísta inicia en los comicios intermedios de 1996, cuando el PRI obtuvo un porcentaje de votación por debajo de 40% y perdió por primera vez curules de mayoría relativa. A partir de esa elección se inauguró una etapa de gobiernos sin mayoría que se mantuvo hasta la elección de 2009, en la que el partido gobernante recuperó el control mayoritario de la legislatura.

Gráfico 10. – Tendencias en la elección de diputados locales de mayoría relativa
Estado de México (1990-2009)
(Porcentaje de votación)



Así, la composición política de las legislaturas produjo un equilibrio institucional y partidario con pluralismo moderado. En las legislaturas recientes se ha generado un gobierno sin mayoría con formato tripartidista. En la LV Legislatura (2003-2006) la influencia legislativa se concentró en tres partidos de magnitud similar: el PRI obtuvo 24 escaños, el PAN 23, el PRD 19 y los partidos minoritarios PVEM 4, PT 3 y CONVERGENCIA 2 escaños respectivamente. Dada esa composición de fuerzas las únicas posibilidades de construir coaliciones exitosas se basaron en combinaciones (PRI-PAN) (PRI-PRD) (PRI-PRD-PAN), lo que por supuesto exigió moderación en la agenda del gobernador y una disposición a negociar. La elección de 2006

produjo una integración similar de la legislatura mexiquense. En la LVI Legislatura (2006-2009) el PRI solo obtuvo 21 diputados y el 28% de la cámara; el PAN y el PRD igualaron su fuerza al conseguir 20 legisladores cada uno; por su parte los partidos emergentes ganaron presencia en la escena parlamentaria, ya que el PVEM obtuvo 7 escaños; el Partido del Trabajo (PT) 4 y Convergencia 3 escaños.

Tabla 2. – Composición política de la legislatura del Estado de México (1993-2012)

Legislatura	PAN	PRI	PRD	Otros	Total escaños	Gobernador
LII (1993-1996)	18%	60.6%	13.6%	7.8%	100%	César Camacho
LIII (1996-2000)	29%	40%	21%	10%	100%	César Camacho Arturo Montiel
LIV (2000-2003)	38%	33%	21%	8%	100%	Arturo Montiel
LV (2003-2006)	31%	32%	25%	12%	100%	Arturo Montiel Enrique Peña Nieto
LVI (2006-2009)	27%	28%	27%	18%	100%	Enrique Peña Nieto
LVII (2009-2012)	16%	52%	11%	21%	100%	Enrique Peña Nieto Eruviel Ávila

Este equilibrio tripartidista – propio del gobierno sin mayoría en el Estado de México – registró un cambio significativo en la elección intermedia de 2009, en la que el PRI recuperó su papel de partido dominante. El éxito de la alianza electoral “Unidos para Cumplir” (PRI-PANAL-PVEM-PSD), aseguró para el partido gobernante el 52% de los escaños y para su coalición el control de la *mayoría calificada* en la asamblea con 68% de los escaños.

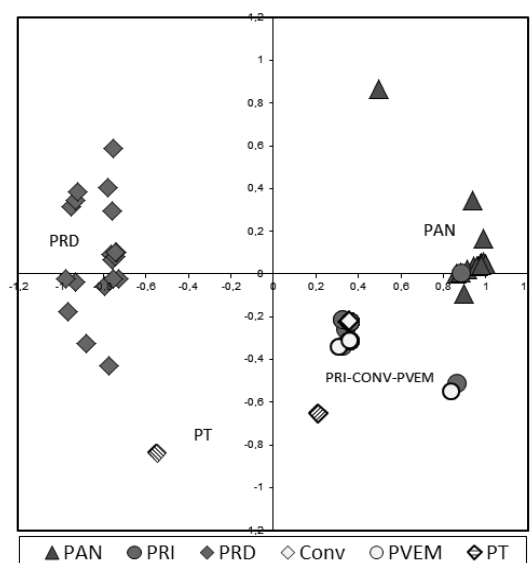
El mapa espacial de la legislatura

En esta sección se presentan los resultados del análisis espacial de las votaciones nominales, el cual se realizó con el algoritmo de *Estimación Nominal Ponderada en Tres Etapas* (Wnominate) desarrollado por Poole y Rosenthal (1997).

El universo de votaciones nominales corresponde a tres legislaturas constitucionales del Estado de México¹⁵. En el período de la LV Legislatura (2000-2003) se analizaron 152 votaciones nominales emitidas por 75 legisladores, si bien solo se incluyeron aquellas en donde el porcentaje de disenso fue mayor al 1%. Bajo estos criterios el programa Wnominate aceptó 19 votaciones en las que hubo disenso. En cuanto a la LVI Legislatura (2003-2006) se analizaron 247 votaciones nominales, de las cuales solo 37 fueron aceptadas por el programa Wnominate, considerando un porcentaje de disenso mayor a 1% en cada votación. El análisis de la LVII Legislatura (2009-2010) se realizó con universo de 322 votaciones emitidas por 75 legisladores durante el primer año de ejercicio de la legislatura. El programa Wnominate aceptó 218 votaciones, considerando un margen de disenso mayor a 1% en cada votación. Tan solo estos datos, sugieren un cambio en las tendencias observadas en las dos legislaturas anteriores. Llama la atención que en 67% de las votaciones hubo disenso, lo cual implica la fractura de la unanimidad parlamentaria. Además, el volumen de proyectos votados, refleja un crecimiento en la actividad de la legislatura y probablemente un aumento de los proyectos iniciados por el gobernador.

Veamos ahora la configuración del mapa espacial a lo largo de las tres legislaturas. En la LV Legislatura la mayor parte de las votaciones se explican por la primera dimensión. La gráfica de los estimadores de Wnominate ubicó a los partidos en el siguiente orden de izquierda a derecha: PRD, PT, PRI-PVEM-Convergencia y PAN. Así, se observan tres espacios claramente definidos; el PRD y PT se ubicaron a la izquierda del espectro político, los diputados del PRI-PVEM-Convergencia formaron una cohesiva coalición de centro/derecha, mientras el PAN se ubicó a la derecha en la primera dimensión (cfr. gráfico 11).

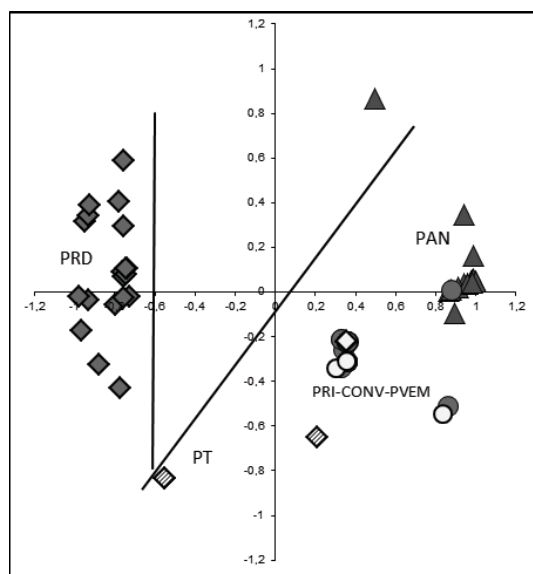
Gráfico 11. – Wnominate LV Legislatura del Estado de México (2003-2006)



A fin de identificar los temas de política pública, que suscitaron conflicto, se estimaron las líneas de corte para cada iniciativa. Como hemos señalado, las líneas de corte son vectores que representan los resultados de política pública y divide a los legisladores en dos grupos, los que apoyaron la iniciativa y los que votaron en contra. De acuerdo con Poole (2005:60-61), las líneas de corte permiten estimar los resultados de política pública de cada iniciativa propuesta y del statu quo, al mismo tiempo que ubica el punto medio de la línea que los une.

En la siguiente figura se observan dos líneas de corte que trazan la posición de los partidos ante la votación sobre el dictamen de la Cuenta Pública del gobierno del Estado de México. La primera línea de corte, que aparece de izquierda a derecha, corresponde a la votación sobre la Cuenta Pública del año 2003, presentada bajo el gobierno de Arturo Montiel. En esa votación el PRD se opuso, mientras una amplia coalición que incluyó al PRI-PVEM-Convergencia-PT-PAN aprobó el dictamen.

Gráfico 12. – LV Legislatura del Estado de México (2003-2006)
Líneas de corte de las votaciones sobre cuentas públicas

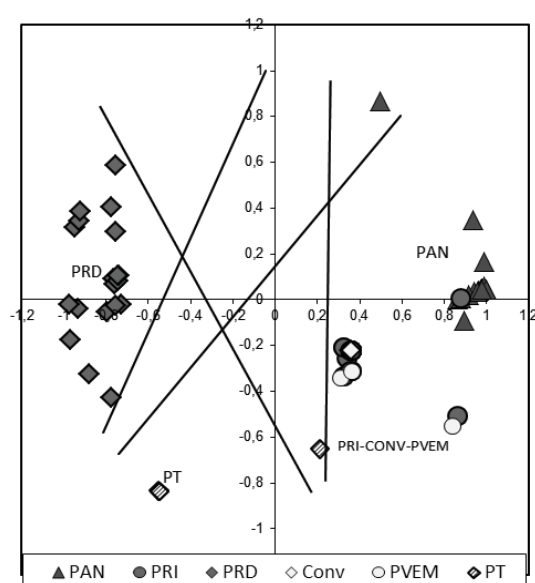


La línea de corte de la votación sobre la Cuenta Pública del gobierno del estado correspondiente al ejercicio de 2005, se presentó bajo la gubernatura de Enrique Peña Nieto. Al igual que en el caso anterior el PRD votó en contra del dictamen que finalmente fue aprobado por el voto del PRI-PVEM-Convergencia-PT-PAN.

Otro asunto que dividió a la legislatura se refiere a la regulación y concesión de servicios públicos municipales. La siguiente gráfica muestra las líneas de corte de las votaciones sobre servicios públicos municipales. Las líneas en color rojo corresponden a votaciones para regular el manejo de servicios de agua potable y el tratamiento de aguas residuales en los municipios del Edomex. En ambas votaciones la coalición ganadora estuvo formada por PRI-PVEM-Convergencia-PAN, quienes apoyaron reformas al artículo 61 de la Ley de Aguas del Edomex y la formación de un organismo público/privado, para la prestación de

servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales en el municipios de Huixquilucan.

Gráfico 13. – LV Legislatura del Estado de México (2003-2006)
Líneas de corte de las votaciones sobre concesión de servicios públicos municipales

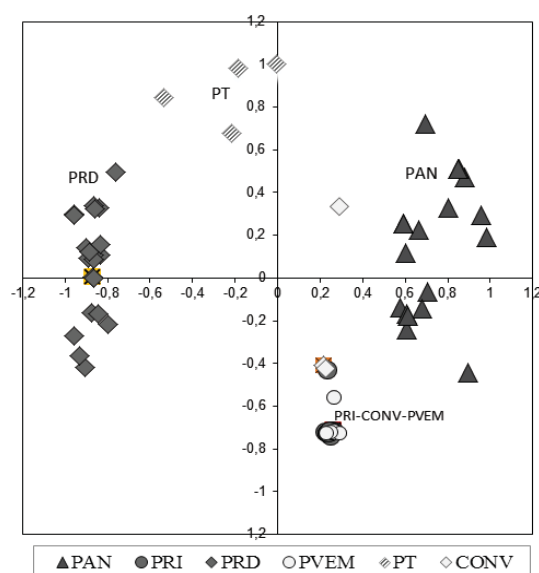


Las otras líneas de corte corresponden a iniciativas sobre la concesión del servicio municipal de manejo de residuos sólidos. Las votaciones sobre estos proyectos dividieron claramente a los partidos en el asunto de la privatización de servicios públicos, que se relaciona con el conflicto gobierno/mercado, un tema con preferencias intensas en el eje izquierda-derecha. La coalición PRI-PVEM-Convergencia-PAN se inclinó a favor de la concesión de servicios municipales a empresas privadas, mientras los partidos PRD-PT votaron en contra.

La composición de la LVI Legislatura (2006-2009) conservó el formato tripartidista y la distribución de los diputados en el mapa espacial no sufrió cambios significativos. Para construir

el mapa espacial se analizaron 247 votaciones nominales, de las cuales solo 37 fueron aceptadas por el Wnominate, considerando un porcentaje de disenso mayor a 1% en cada votación. En el mapa de la legislatura los partidos aparecen en el siguiente orden de izquierda a derecha: PRD-PT-PRI-PVEM-Convergencia-PAN.

Gráfico 14. – Wnominate Estado de México LVI Legislatura (2006-2009)

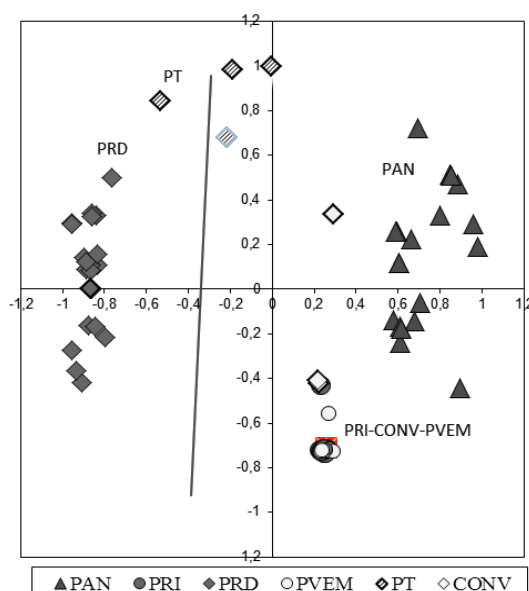


En cuanto a la distancia ideológica, cabe hacer notar que el Partido del Trabajo (PT) se desplazó desde la izquierda hacia el centro. Por su parte, la coalición PRI-PVEM-convergencia permaneció en el centro derecha mostrando, que además de funcionar en el terreno electoral, fue una cohesiva coalición parlamentaria (cfr. gráfico 14). Así el PRI se colocó en la posición del partido mediano al interior de la LVI Legislatura mexiquense, dejando en los extremos al PRD y el PAN.

En la LVI Legislatura la primera dimensión explica de manera fundamental los desacuerdos en las votaciones seleccionadas.

El tema básico es el papel del gobierno en la regulación económica y el tamaño del gasto público. En el gráfico 15, la línea de corte, corresponde a una votación sobre la reforma al código financiero: los diputados del PRD votaron en contra del proyecto enviado por el gobernador, que finalmente fue aprobado por una amplia coalición encabezada por el PAN-PRI-PVEM-CONV, que en este tema de política tuvieron preferencias similares.

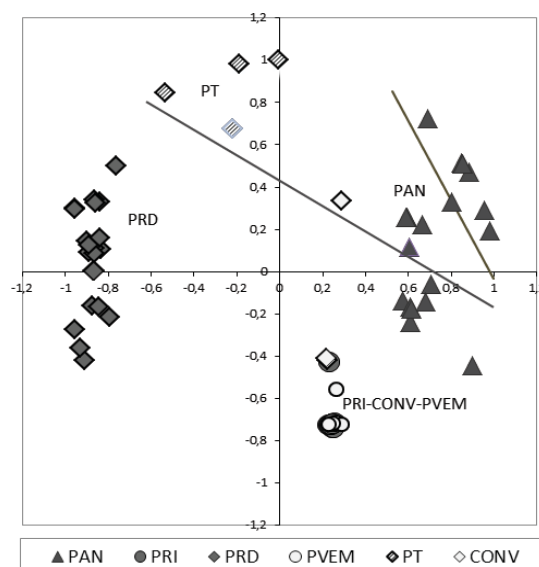
Gráfico 15. – Estado de México LVI Legislatura 2006-2009
Se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código financiero del Estado de México y municipios. (18-mar-08)



Otro paquete de temas que definieron el espacio de las políticas se relaciona con las reformas a las reglas electorales y la integración de la autoridad electoral. Las líneas de corte se refieren a la votación sobre las reformas al código electoral del Estado de México, que fue modificado para armonizarlo con las disposiciones de la reforma electoral aprobadas a nivel federal en el año de 2007. El dictamen votado, modificó diversas disposiciones del código electoral relacionadas con la reglamentación de ob-

servadores electorales, la prohibición de propaganda gubernamental durante las campañas y las facultades del Instituto Electoral del Estado de México para realizar el monitoreo de medios durante las campañas electorales¹⁶.

Gráfico 16. – Estado de México LVI Legislatura 2006-2009
Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral. (30-ago-08)

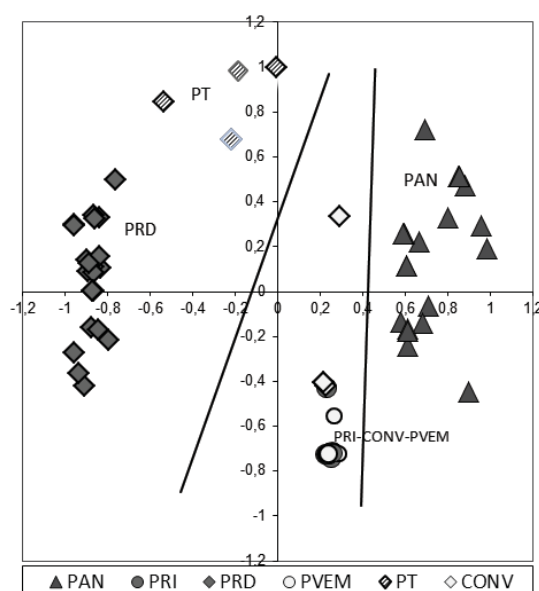


En la votación sobre la reforma al código electoral (cfr. Gráfico 16) el grupo parlamentario del PAN se dividió: doce diputados blanquiazules votaron del lado ganador y siete votaron en contra de las reformas. La designación de consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral (IEEM) fue otro tema que marcó la agenda y las divisiones partidistas.

En el gráfico 17, la primera línea de corte corresponde a la votación sobre la designación del Consejero Presidente del IEEM, a cuyo nombramiento se opusieron el PRD-PT. La línea de corte ubicada hacia la derecha se refiere a la votación para designar

a los consejeros electorales que integrarían el Consejo General; aunque se trataba de la integración del mismo órgano, en este caso las preferencias de los legisladores se alinearon de forma distinta, los diputados del PAN votaron en contra del candidato para ocupar la presidencia del IEEM.

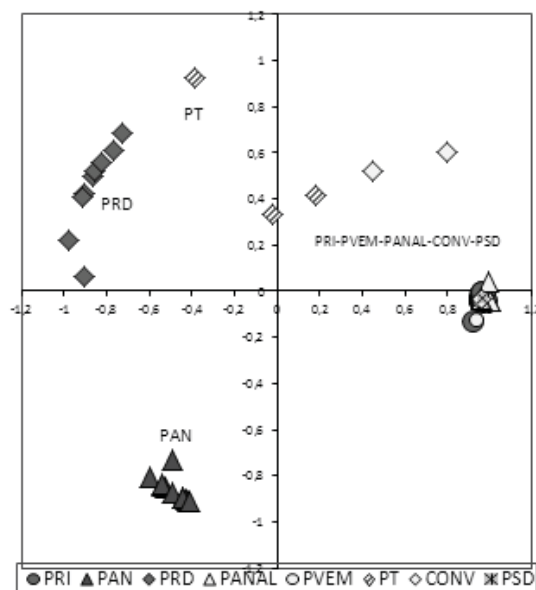
Gráfico 17. – Estado de México LVI Legislatura (2006-2009)
Designación de Consejeros Electorales y Consejero Presidente del Instituto Electoral



La composición de la LVII Legislatura (2009-2012) que resultó de la elección del 5 de julio de 2009 cambió el equilibrio de fuerzas de manera significativa. El PRI y los partidos que se sumaron a la coalición electoral “Unidos para Cumplir” (PANAL-PVEM-PSD) aseguraron para el partido del gobernador el 52% de los escaños y para el conjunto de los socios de la coalición, el control supermayoritario de la legislatura con 68% de los escaños. Bajo este equilibrio, los legisladores modificaron notablemente su posición en el mapa espacial de las votaciones. El gráfico 18 describe los puntos ideales de los nuevos alinea-

mientos del sistema de partidos local. Cabe hacer notar que la coalición encabezada por el PRI se desplazó desde el punto mediano hacia la derecha del mapa, conservando su alta cohesión legislativa. Mientras el PAN se movió pendularmente desde la derecha a la izquierda, acrecentando su distancia ideológica respecto al partido gobernante. Si bien, el PAN y el PRD se ubican en el espacio de la izquierda, ello no significa que sus posturas sean similares en las votaciones nominales, puesto que ambos partidos se hallan distantes en la segunda dimensión de votación de la legislatura.

Gráfico 18. – Wnominate LVII Legislatura del Estado de México (2009-2011)



En el caso de la LVII Legislatura se analizaron 322 votaciones nominales emitidas por 75 legisladores en un lapso de dos años (2009-2011), de las cuales el programa Wnominate aceptó 218 votaciones en las que hubo disenso. Paradójicamente, la existencia de una coalición de partidos con poder de veto, a la vez

que otorgó ventaja al gobierno, disminuyó la tasa de unanimidad parlamentaria. Los temas en los que hubo mayor disenso se refieren al presupuesto, la aprobación de cuentas públicas, la ley de ingresos, los nombramientos de titulares de órganos autónomos y el tema de la reforma electoral.

En los siguientes gráficos se observan las líneas de corte en votaciones sobre el proyecto de presupuesto de egresos del Edomex. Aunque ambas líneas de corte corresponden a la votación en lo particular sobre el presupuesto de egresos 2011, es interesante destacar la formación de mayorías cíclicas: en la primera votación el conjunto ganador se halla del lado de la coalición PRI-PVEM-PANAL-Convergencia-PSD. Mientras que en la segunda votación particular el conjunto ganador incluye, además de los partidos de la coalición, al PAN, que en este tema se separó del PRD.

Gráfico 19. – Estado de México LVII Legislatura (2009-2011)
Votación Presupuesto de Egresos del gobierno del Edomex
para el ejercicio fiscal de 2011. (14 dic 2010) VP 1

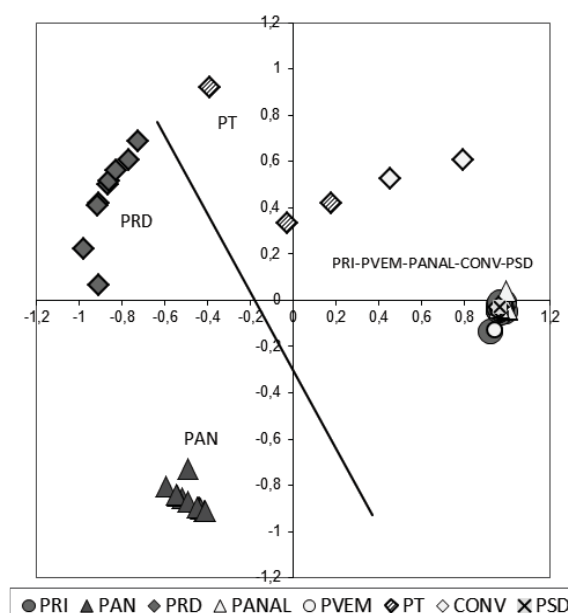
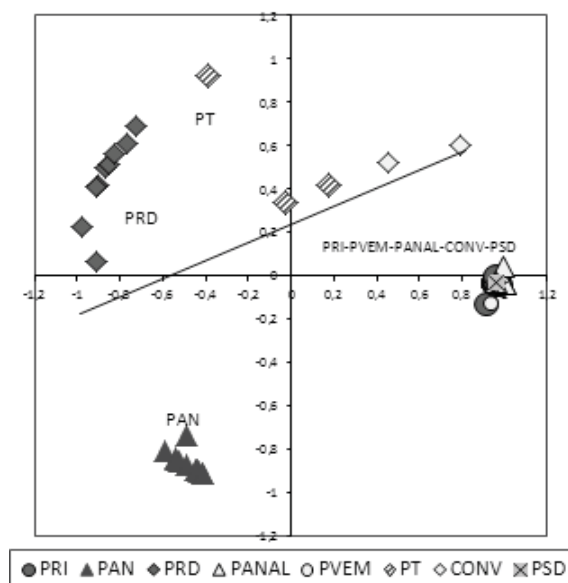


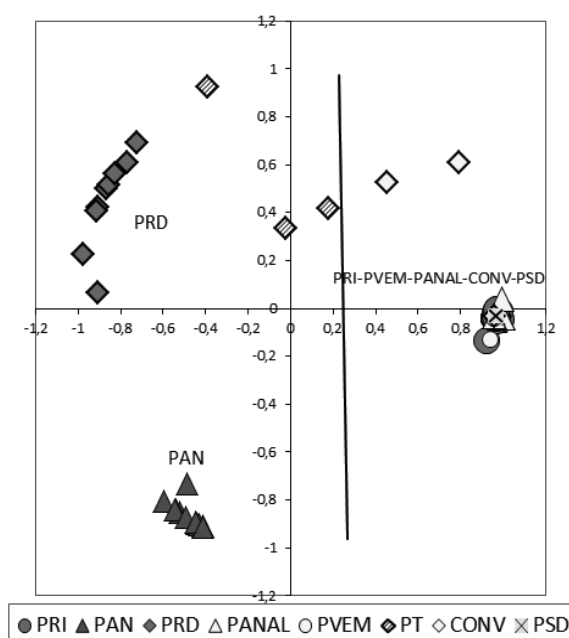
Gráfico 20. – Estado de México LVII Legislatura (2009-2011)
Votación Presupuesto de Egresos del gobierno del Edomex para el ejercicio fiscal de 2011. (14 dic 2010) VP 2



El tema de la reforma electoral volvió a cobrar importancia en la agenda de la legislatura a raíz de la discusión sobre la reforma al artículo 12 de la constitución presentada por el PVEM y Nueva Alianza, cuyo contenido se refería a la prohibición para presentar candidaturas comunes y la reducción de los tiempos de campaña y precampañas en el Estado de México. El proyecto fue discutido y votado el 14 de septiembre de 2010, a tan solo diez meses de que se celebrara la elección para el relevo en la gubernatura. Esta circunstancia encendió la polémica en torno al proyecto, que se conoció como “Ley Peña Nieto”, en alusión a la influencia que presumiblemente ejerció el gobernador sobre los partidos aliados para que aprobaran el proyecto. Además, los partidos opositores denunciaron el sentido oportunista de la reforma, ya que al suprimir la figura de candidatura común se dificultó la formación de una alianza electoral entre el PRD y el

PAN en torno a un candidato común. La votación nominal sobre la reforma constitucional dividió claramente a los partidos de la coalición del gobierno y a los opositores a la reforma que fueron derrotados por una aplastante mayoría (cfr. Gráfico 21).

Gráfico 21. – Estado de México LVII Legislatura (2009-2011)
Votación Reforma Constitucional que prohíbe candidaturas comunes
(14 sept 2010)



Sin duda, la aprobación de la reforma dificultó la coordinación de una alianza electoral opositora PAN-PRD en las elecciones para renovar la gubernatura en 2011, aunque no canceló legalmente la opción de formar una coalición total en torno a una plataforma electoral común, dicha reforma si fue un factor que afectó de manera determinante la coordinación electoral de la oposición y en la etapa final de la campaña influyó favorablemente en el triunfo electoral del candidato a gobernador postulado por el PRI.

A manera de conclusión

El principal objetivo de este trabajo consistió en realizar un análisis espacial de las votaciones en dos legislaturas estatales de México y mostrar cómo se genera la dinámica de las ideologías en relación al contenido temático de las piezas legislativas. Los principales resultados revelan que las legislaturas estatales son de baja dimensionalidad; la mayor parte de la variación en las votaciones es explicada por una primera dimensión izquierda-derecha, asociada a temas presupuestales, administración municipal y supervisión de cuentas públicas. Si bien hay una segunda dimensión que se refiere al contenido de los temas que dominan en cada legislatura, entre los que se cuenta el tema de la reforma electoral en los estados y la designación de miembros de los organismos electorales.

En los congresos estatales analizados la posición de los legisladores y sus decisiones en la votación nominal están condicionadas por el conflicto gobierno-oposición. La variable control partidista pesa de tal forma, que cuando observamos que en Baja California el PRI se sitúa a la izquierda del PAN, o en la legislatura del Estado de México, el PAN a la izquierda del PRI y muy cerca del PRD, en realidad estamos observando más que un conflicto por posturas de alto contenido programático, un típico conflicto gobierno-oposición.

Por lo anterior, es necesario identificar claramente los temas con valor o etiqueta ideológica que definen las cuestiones de la agenda legislativa. Hay un conjunto de temas como el monto y la distribución del presupuesto, la administración de los servicios municipales, la coordinación fiscal y las cuentas públicas, que contienen intensas preferencias en el eje izquierda-derecha. Se trata de temas referidos a asuntos económico-sociales en los que se expresa la posición ideológica de los partidos. Si bien el análisis de la ideología no consiste solo en identificar las posturas programáticas de los partidos. En términos simples el análisis espacial de la ideología se refiere a la similitud de los puntos ideales de cada legislador en lo individual; identificamos a los legisladores de izquierda por que observamos que su récord de votación es similar un conjunto de legisladores que se posi-

cionan en un espacio común. Así, en lugar de analizar las bases programáticas y la coherencia ideológica de los partidos, buscamos estimar la posición de los legisladores mediante su récord de votación; así el punto ideal del legislador está dado por la frecuencia con que un legislador vota con los legisladores que se sitúan a la izquierda, a la derecha o en una posición mediana.

Por último, la comparación entre mapas espaciales de las legislaturas estatales confirma que el postulado de Downs sobre la competencia y la dinámica de las ideologías es útil para explicar cómo los legisladores y los partidos se mueven, atendiendo a la agenda legislativa local y definen sus preferencias en la votación legislativa. Asumiendo que los legisladores responden a las señales de su partido, cabe decir que en el ámbito del federalismo mexicano, coexisten distintos sistemas de partidos en las legislaturas estatales los cuales no son simplemente un espejo de la dinámica nacional: el comportamiento de los legisladores en la votación nominal difiere de la lógica tripartidista que se configuró a nivel nacional desde la década de los noventa – cuya escenografía partidaria definida por la izquierda (PRD), el centro (PRI) y la derecha (PAN)- no siempre es congruente con los posicionamientos ideológicos de sus delegaciones legislativas en los congresos estatales.

Notas

* Una versión previa de este trabajo se presentó en el Primer Encuentro Internacional Legislativos en América Latina: mirada crítica y agendas pendientes, Belo Horizonte, 19,20 y 21 de octubre de 2011.

Agradezco a Jeffrey A. Weldon, investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), por compartirme sus comentarios y amplio conocimiento sobre el análisis de votaciones nominales. Desde luego que todos los errores y omisiones son de mi autoría y responsabilidad. La recopilación y análisis de los datos de este estudio fue posible por la invaluable ayuda de Patricia Godoy (UAM-X), Evelyn Guzmán (UAM-X), Gerson Mata (ITAM) y de Renata Beltrán (ITAM).

¹ Con un argumento similar, los análisis sobre alianzas electorales en los estados mexicanos han demostrado que su formación no se sustenta en la proximidad ideológica de los partidos, sino que responden a los cambios endógenos en las condiciones de la competencia electoral (Reynoso, 2011: 4). El pragmatismo de los partidos al formar alianzas electorales, no solo es expresión de una debilidad programática e ideológica, que conduce a las más insólitas alianzas, como las conformadas entre la izquierda y la derecha PAN-PRD (Reveles, 2011:63), sino que responde a la dinámica de la competencia electoral en los estados.

² Comúnmente se han utilizado tres procedimientos para determinar la ubicación de los partidos en la escala izquierda-derecha. El primero, consiste en la aplicación de encuestas de masas entre votantes a fin de captar cómo son ubicados los partidos por los ciudadanos y estimar la proporción de electores identificados ideológicamente (Colomer y Escatel, 2005: 124). El segundo procedimiento se basa en la sistematización de opiniones de expertos o jueces, que identifican los contenidos de la ideología izquierda y derecha y cartografían las dimensiones dominantes del conflicto político entre los partidos en sociedades determinadas (Huber e Inglehart, 1996). El tercer procedimiento recurre al análisis de los manifiestos de los partidos y la aplicación de encuestas entre las élites para medir la autoubicación ideológica (Llamazares y Sandell, 2001:57). Sin duda, estos enfoques aportan conocimientos valiosos sobre el significado del continuum izquierda-derecha y sus variaciones en el tiempo y entre cada cultura política, pero tienen como principal limitación que su fuente de datos proviene de declaraciones y opiniones y no del comportamiento político observable.

³ Una contribución notable es la tesis de Mariel Niño Melka (2010), *Un mapa espacial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: disciplina y faccionalismo legislativo*, Tesis de Licenciatura Inédita, ITAM.

⁴ Recordemos que para Sartori la fuerza de los partidos minoritarios no se reduce a su “fuerza en escaños” ya que un partido pequeño puede ser importante en el terreno parlamentario por su potencial de coalición al determinar de qué lado estarán las coaliciones mínimas ganadoras. Otro criterio de importancia se relaciona con la capacidad de chantaje, que se traduce en su capacidad de veto respecto a la promulgación de leyes en la asamblea (Sartori, 1992: 154-157).

⁵ En la etapa en que funcionó el sistema hegemónico (1929-1988) el PRI como partido hegemónico-pragmático (Sartori, 1992:281-283) alentó un mercado electoral simulado en el que funcionaron partidos satélites que apoyaban y cooperaban con el PRI en la arena electoral y parlamentaria. Dichos partidos secundarios o satélite, fueron el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y después de 1988, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

⁶ el PAN obtuvo once escaños de mayoría; el PRI conquistó el mismo número de escaños, al beneficiarse de las reglas de proporcionalidad que permitieron sumar a sus cinco diputaciones de mayoría, seis de representación proporcional;

⁷ En los comicios de 2004 los partidos PRI, PVEM, PT y el PEBC formaron la Coalición Alianza para Vivir Seguro (CAVS) la cual presentó candidatos comunes en los 16 distritos de mayoría. Esta Coalición se formó para contender en las elecciones de municipios de Mexicali, Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito así como en las Diputaciones de Mayoría Relativa de los 16 distritos electorales.

⁸ Salvo indicación en contrario, la fuente de la que se obtuvieron las votaciones nominales proviene de las versiones estenográficas del Diario de los Debates del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

⁹ Diario de los Debates del Congreso de Baja California, XVIII Legislatura, versión estenográfica de la sesión del segundo período ordinario, segundo año de ejercicio, 1/106/2006.

¹⁰ Entre otros aspectos la reforma proponía que la contratación de espacios en radio y televisión se realizara únicamente por el organismo electoral administrativo, situación que después se aprobó en la reforma electoral federal de 2007; también se propuso la prohibición para que los dirigentes de partido pudieran ser candidatos si no se separan seis meses antes de la elección y pretendía prohibir que los partidos de nueva creación se coaligaran en su primera participación en una elección.

¹¹ Diario de Debates de la XVIII Legislatura del Congreso de Baja California, versión estenográfica de la sesión celebrada el 12/10/2006.

¹² Véase el expediente: SUP-AES-64/2006, Acción de Inconstitucionalidad promovida por diputados integrantes de la XVIII Legislatura del Estado de Baja California y por los partidos Revolucionario Institucional y del Trabajo, Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹³ Dicha ley establece la obligación del Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas, de solicitar autorización al Congreso del Estado para efectuar las transferencias, ampliación, creación o supresión de partidas al Presupuesto de Egresos autorizado, misma que deberá obtenerse antes de ejercer la modificación solicitada, de conformidad con lo previsto en el Artículo 43 fracción I de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Baja California.

¹⁴ Diario de los Debates del Congreso de Baja California, XIX Legislatura, sesión del primer período ordinario, segundo año de ejercicio, 29/01/2009.

¹⁵ Las votaciones nominales para el caso del Estado de México fueron consultadas en Poder Legislativo del Estado de México, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, Registro de las votaciones nominales en leyes y decretos aprobados por la Legislatura. Disponible para consulta en: <http://www.infosap.gob.mx/>

¹⁶ Diario de los Debates de la LVI Legislatura del Estado de México, Tomo XVIII, sesión 106, 30 de agosto de 2008.

Referencias bibliográficas

Alcántara Manuel (1995) “La élite parlamentaria latinoamericana y el continuo izquierda-derecha” en: Hofmeister, W. y Thering, J. (eds) Transformación de los sistemas políticos en América Latina, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

Colomer, Josep M., y Escatell Luis (2005) “La dimensión izquierda-derecha en América Latina” en. Desarrollo Económico, Vol. 45, no. 177, abril-junio, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires. pp. 123-136.

Beer, Caroline (2001) “Assessing the Consequences of Electoral Democracy: Subnational Legislative Change in Mexico”, Comparative Politics, Vol. 33, No. 4. pp. 421-440.

Colomer, Josep (2001) Instituciones políticas, Barcelona, Ariel.

Downs, Anthony (1973) Teoría económica de la democracia, Madrid, ediciones Aguilar.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2003) La transición difícil. Baja California 1995-2001, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Gil, Ezequiel y Lujambio, Alonso, (2007), “Gobiernos divididos: tres apuntes” en: Voz y Voto. Revista mensual, México, julio, número 173.

Hernández Rodríguez, Rogelio (1998) *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*, México, El Colegio de México.

Heller, William y Jeffrey Weldon, (2003) “Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados”, en: Béjar Algazi, Luisa y Rosa María Mirón Lince, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Hinich, Melvin y Munger, Michael (2003) *Teoría analítica de la política*, Barcelona, Gedisa.

Huber, John e Inglehart, Ronald (1996) “La izquierda y la derecha en 42 sociedades” en: *Este País. Tendencia y Opiniones*, revista mensual, México número 66, septiembre.

Llamazares, Iván y Sandell, Rickard (2001) “Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay. Esbozo de un análisis espacial” en: *Polis*, Número extraordinario, Sucesión Presidencial y Cambio Político, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. pp. 43-67.

Lujambio, Alonso (2002) “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.): *Gobernar sin mayoría*, Taurus-CIDE, México, pp. 319-348.

_____ (2004) “Los congresos locales: la precaria institucionalidad” en: Robert Balkin, (coord.) *El poder Legislativo Estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, Universidad Estatal de Nueva York.

López Guzmán, Cuauhtémoc (2002) “Configuración parlamentaria y productividad legislativa en el congreso de Baja California” en: *Estudios Fronterizos*, julio.diciembre, año/vol. 3, número 6, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali.

Martínez Rodríguez, Antonia (1996) “Polarización del sistema de partidos en México” en: *Crónica Legislativa*, año V, Nueva Época, no. 10, agosto-septiembre, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. pp. 91-105

Massari, Oreste (1997) “Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias” en: Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Buenos Aires, Eudeba.

Negrete Mata, José (2002) Trayectoria político-electoral en Baja California, 1988-2001, en: Guillén, Tonatiuh (coordinador), Baja California. Sociedad, Economía, Política y Cultura, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Poole, Keith y Howard Rosenthal (1997) Congress. A political-economic history of roll call voting, New York, Oxford University Press.

_____ (2001) "D-Nominate after 10 Years: A Comparative Update to Congress: A Political-Economic History of Roll-Call Voting" Legislative Studies Quarterly, Vol. 26, No. 1. pp. 5-29

Poole, Keith (2005) Spatial models of parliamentary voting, Cambridge University Press.

_____ (2008) "Las raíces de la polarización de la política moderna en los Estados Unidos" en: Revista de Ciencia Política, Volumen 28, no. 3. pp. 3-37.

Revelés Vázquez, Francisco, (2011) "El PAN y sus alianzas en el 2010" en: El Cotidiano, núm. 65, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Reynoso, Diego (2005) "Competición electoral y des-hegemonización en los estados mexicanos", en: Espinoza Valle, Víctor Alejandro y Rionda, Luis Miguel, Después de la Alternancia: elecciones y nueva competitividad, México, El Colegio de la Frontera Norte, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

_____ (2011) "Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006" en: Política y Gobierno, volumen XVIII, Número 1, primer semestre, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Robles, Gustavo (2009) Dimensiones espaciales de votación legislativa en la Cámara de Diputados de la 60 Legislatura del Congreso de la Unión, 2006-2009, Tesis inédita de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Rodríguez Manzanares, Eduardo (2003) "¿La conformación de un escenario de competitividad electoral en el Estado de México? Un acercamiento a los resultados electorales del PAN, PRI y PRD, 1990-2003", en: Arreola Ayala, Álvaro, Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México, México, Instituto Electoral del Estado de México, Universidad Iberoamericana. pp. 67-124.

Sartori, Giovanni (1992) Partidos y sistemas de partidos, Madrid, Alianza Universidad, segunda edición ampliada.

Solt, Frederick (2004) "Electoral Competition, Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico's States", en Latin American Research Review, 39 (1), pp. 155-167.

Vera Nuñez, Rosalba (2003) "Tripartidismo en el sistema electoral municipal del Estado de México" en: Arreola Ayala, Álvaro, Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México, México, Instituto Electoral del Estado de México, Universidad Iberoamericana. pags. 153-175

Ware, Alan (2004) Partidos políticos y sistemas de partidos, Madrid, Istmo, Ciencia Política.

Ward, Peter (2000) "Nuevo federalismo, relaciones intergubernamentales y cogobierno en México" en: Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Julián Castro Rea (coord.) El nuevo federalismo en América del Norte, México, CISAN, UNAM.

Weldon, Jeffrey (2006) Poder Legislativo, tiempos de cambio" en: Este País. Tendencias y Opiniones, revista mensual, México, abril, núm. 181.

Documentos y sitios web consultados:

Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California. Disponible para consulta en: <http://www.congresobc.gob.mx/#>

Poder Legislativo de Baja California, Diario de los Debates, sesiones correspondientes a la XVIII (2004-2007) y XIX (2007- 2011) Legislaturas. Disponible para consulta en: <http://www.congresobc.gob.mx/#>

Poder Legislativo del Estado de México, LIV Legislatura, Ley Orgánica y Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, 2002.

Poder Legislativo del Estado de México, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, Diario de los Debates, sesiones correspondientes a la LV, LVI y LVII Legislaturas. Disponibles para consulta en: <http://www.infosap.gob.mx/>

Poder Legislativo del Estado de México, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, Registro de las votaciones nominales en leyes y decretos aprobados por la Legislatura. Disponible para consulta en: <http://www.infosap.gob.mx/>

2

Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010)

Fabício Ricardo de Limas Tomio

Doutor em Ciência Política (Unicamp) / Professor do Departamento de Direito Público (UFPR)

Paolo Ricci

Doutor em Ciência Política (USP) / Professor do Departamento de Ciência Política (USP)

Resumo: Por meio de uma abordagem histórico-comparativa, com variáveis do processo legislativo (dominância, sucesso, conteúdo dos projetos de lei), do contexto institucional (distribuição de competências e de prerrogativas legislativas entre Executivo/Legislativo e União/Estado) em 15 legislaturas de três Estados (ES, MG e SP – 1951-2010), o artigo busca ampliar a compreensão da dinâmica legislativa, do processo decisório e das instituições representativas estaduais brasileiras. Analisamos a determinação das instituições dos regimes constitucionais (1946, 1967 e 1988): 1) na divisão da agenda do Executivo e do Legislativo, das prerrogativas legislativas do Executivo e do limitado processo decisório estadual resultante do legado institucional; 2) no papel do Parlamento estadual, onde os dados demonstram que houve e ainda há espaço para a organização de uma agenda pública relativamente complexa. Nosso argumento pode ser sintetizado da seguinte forma: o arranjo institucional e sua variação histórica nos ajudam a compreender o fato de que o governador detém grande parte da agenda legislativa estadual (característica intensificada pós-regime militar e mantida depois de 1988), à qual o deputado estadual está institucionalmente constrangido para a implementação de uma agenda pública, mas é a dinâmica partidária que poderia explicar as diferenças encontradas entre as assembleias legislativas em cada período constitucional.

Palavras-Chave: Processo legislativo; Assembléia Legislativa; relações Executivo/Legislativo; instituições políticas; regimes constitucionais.

Abstract: *Through a historical and comparative approach, with the legislative process variables (dominance, success, content of the bills), the institutional context (distribution of legislative powers between the Executive/Legislature and the Union/State) in 15 legislatures of three states (ES, MG, and SP – 1951-2010), the article seeks to broaden the understanding on the legislative process and representative institutions of the Brazilian states. We analyze the determination of the constitutional regimes institutions (1946, 1967 and 1988): 1) the division of the agenda of the Executive and Legislative, legislative prerogatives of the Executive and the constraints of the state legislative process resulting from the constitutional legacy, 2) the role of the state parliament, where the data show that there was and there is still opportunities for the organization of a complex public agenda. Our argument can be summarized as follows: the institutional setting and its historical change help us understand the fact that the governor has much of the state legislative agenda (characteristic intensified after the military regime and maintained after 1988), to which the state representative is institutionally constrained to the implementation of a public agenda, but the partisan dynamics that could explain the differences found between the legislatures in each constitutional period.*

Keywords: *Legislative process, State Legislature; relations Executive/Legislative, political institutions, constitutional regimes.*

Introdução

Apesar de menos aprofundado que o estudo sobre o Congresso Nacional, investigações sobre os parlamentos estaduais brasileiros têm demonstrado que as assembleias não são versões em miniatura do Legislativo federal. Há uma agenda política e uma pauta decisória próprias dos Estados. Fato que lhes confere uma peculiaridade própria e abre espaço para pensá-los numa perspectiva direcionada a uma compreensão mais robusta e abrangente de seus desempenhos. Por meio de uma abordagem comparativa, o exercício descritivo e analítico aqui proposto está centrado na sistematização dos achados de uma pesquisa sobre o funcionamento e desempenho

de três assembleias legislativas (ES, MG e SP).¹ No caso específico deste artigo, detemos-nos sobre o processo de apresentação e aprovação de projetos de lei, envolvendo as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo estadual. A decisão de privilegiar esse aspecto é compreensível por se tratar de tema central para dimensionar o papel dos executivos e legislativos estaduais. As *performances* legislativas das assembleias nos oferecem um indicativo claro de qual é a agenda prevalecente no âmbito subnacional em cada período.² A análise comparativa das informações disponíveis sobre a produção legislativa das assembleias legislativas torna mais consistente um possível diagnóstico em tal sentido e, em última instância, permite uma análise agregada e quantitativa do grau e da natureza da participação dos diferentes atores no processo decisório no âmbito subnacional.

Por meio de uma abordagem histórico-comparativa, com variáveis do processo legislativo (dominância, sucesso, conteúdo dos projetos), do contexto institucional constitucionalizado (antes e depois da Carta de 1988, em regimes autoritários e democráticos) em cada uma das 15 legislaturas, o artigo procura ampliar a compreensão da dinâmica legislativa, do processo decisório e das instituições representativas estaduais brasileiras. Nesse sentido, buscamos abordar: 1) o problema da agenda do Executivo e do Legislativo e o caráter do processo decisório estadual resultante do legado institucional incorporado pela Constituição Federal (CF) de 1988 – a liberdade constitucionalmente limitada do escopo normativo estadual e as prerrogativas que o Executivo tem na definição de sua agenda o torna um administrador com fortes poderes proativos e poderosas prerrogativas legislativas, incomparáveis institucionalmente a qualquer período democrático anterior a 1988; 2) o papel do Parlamento estadual, onde dados demonstram que houve e ainda há espaço para a organização de uma agenda pública relativamente complexa – o volume de propostas apresentadas pelos deputados, de cunho geral, sinaliza para uma agenda pelo menos “desejada”, principalmente direcionada a definir normas e diretrizes das políticas públicas estaduais; 3) o significado da produção legislativa residual e de

grande volume dos deputados estaduais – a apresentação por parte dos deputados de propostas cujo conteúdo é simbólico e/ou geograficamente limitado (com baixo ou nenhum efeito distributivo, como leis de declaração de utilidade pública, denominação, honrarias e datas comemorativas), em que os legisladores seguiriam uma estratégia relacionada às questões paroquiais e expectativas de benefícios eleitorais.

O texto é organizado da seguinte forma. Na seção seguinte buscamos dimensionar o volume e a dinâmica da produção legislativa nos três Estados (ES, MG e SP) em 15 legislaturas (1951-2010). Identificar alguns aspectos determinantes do processo decisório estadual é o objetivo central desta seção. Para isso, a análise fundamenta-se na exploração dos dados a partir de alguns indicadores, como o volume dos projetos apresentados, a taxa de sucesso e a dominância do Executivo. Na seção que sucede a esta, abordamos os determinantes institucionais que dimensionam o escopo, o conteúdo, o tipo e a qualidade do processo decisório do Legislativo estadual brasileiro, a partir da distribuição de competências legislativas entre União/Estados e Executivo/Legislativo previstas nos diferentes períodos constitucionais. Na última seção, analisamos o conteúdo das propostas apresentadas pelos governos e deputados estaduais em cada contexto institucional das seis últimas décadas. Dessa forma, nas duas últimas seções, problematizamos o processo legislativo estadual, a partir do tipo de proposta em discussão. No nosso entender é esse aspecto que nos ajuda a compreender melhor a dinâmica legislativa, a estratégia dos parlamentares e o desempenho dos legislativos estaduais. Por fim, apresentamos uma seção conclusiva em que sugerimos as etapas futuras de investigação para o estudo das assembleias estaduais.

Diferenças e similaridades na produção legislativa estadual em cada contexto institucional (1951-2010)

Fazemos aqui, primeiramente, um exercício de comparação do processo legislativo estadual, em quatro contextos institu-

cionais distintos (1951-66, período anterior à CF de 1967-69; 1967-78, período mais autoritário do regime militar; 1979-90, período da redemocratização; e 1991-2010, período posterior à promulgação da Constituição de 1988 e das constituições estaduais)³, com o processo legislativo da Câmara dos Deputados. O exercício proposto, obviamente, não é meramente analítico, mas visa dimensionar as diferenças entre os dois níveis institucionais, o nacional e o estadual em períodos institucionais diversos.

Pela natureza do estudo, centrado na produção legislativa, a primeira questão é compreender se estamos diante de um parlamento estadual (ou de parlamentos, dada a distinção dos períodos constitucionais), com um formato de dinâmica legislativa diferente ou, caso contrário, similar à instância representativa nacional. Para isso, detemo-nos sobre dois indicadores utilizados pela literatura para avaliar o desempenho legislativo de uma instituição: as taxas de dominância e as de sucesso legislativo. A tabela 1 nos informa a respeito desses dois indicadores levando em conta os resultados encontrados para as assembleias estaduais e a Câmara dos Deputados nas duas experiências democráticas, a democracia de 1946 e a atual (e, no caso das assembleias, também para duas fases entre as Constituições de 1967-69 e de 1988).

A dominância do Executivo nos indica o percentual de projetos transformados em norma jurídica de sua iniciativa diante do conjunto da legislação aprovada em um dado período. O percentual para as assembleias estaduais, em qualquer período histórico descrito e, sobretudo, no período anterior ao regime militar, é similar àquele do Executivo federal durante o período 1947-1964, demonstrando baixa dominância. Isso indica certo ativismo legislativo por parte dos deputados estaduais que não se observa no âmbito federal (pós-1988) ou, dito de forma mais direta, significa que a maioria dos *outcomes* legislativos estaduais (sem entrar no mérito, neste momento, da relevância da produção legislativa), independentemente do período institucional (entre 1951-2010), é de origem parlamentar.

Tabela 1 – Taxas de dominância e sucesso das propostas apresentadas pelo Executivo e Legislativo

Instituição Representativa	Dominância do Executivo na Produção Legislativa	Sucesso do Executivo	Sucesso do Legislativo
Assembleias Legislativas (1951-1966)	32,2	81,4	28,5
Assembleias Legislativas (1967-1978)	33,0	91,1	54,6
Assembleias Legislativas (1979-1990)	18,7	86,0	57,8
Assembleias Legislativas (1991-2010)	17,3	85,6	43,6
Assembleias Legislativas (22 Estados, 1987-2008)*	30,5	90,1	47,5
Câmara dos Deputados (1947-1964)	38,5	29,5	11,6
Câmara dos Deputados (1988-2007)	83,3	75,1	<1%**

Fontes: banco de dados legislativos das assembleias estaduais (ES, MG e SP). Para a Câmara Federal, no período 1988-2007, ver Figueiredo e Limongi (2007), tabela 1; a taxa de sucesso do Legislativo para o período 1947-1964 é calculada a partir de Braga (2008), tabela 3, p. 161

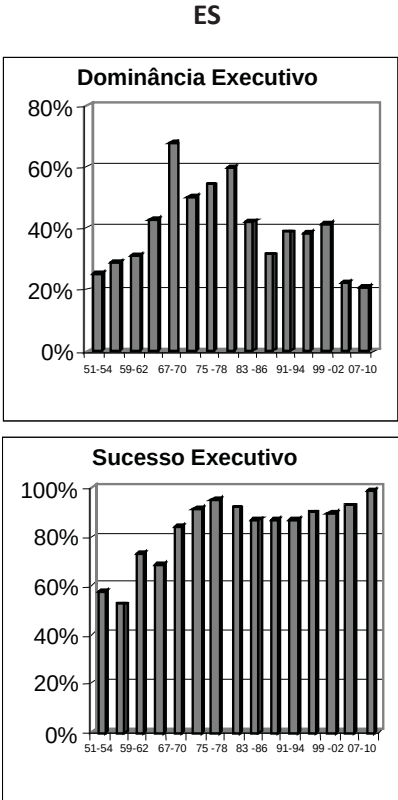
* dados calculados com base em 22 assembleias, ver Tomio e Ricci (2010). Apresentamos esses dados de um estudo anterior como reforço do argumento da distinção das instituições representativas estaduais em virtude da amostra de Estados ser muito limitada neste estudo

** o dado é uma estimativa feita a partir das informações fornecidas pelo portal da Câmara de Deputados

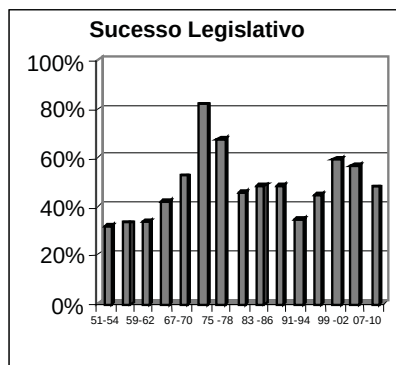
Os dados sobre o sucesso do Executivo e do Legislativo – referentes à percentagem de projetos apresentados e sancionados/promulgados – oferecem outras informações para confirmar essa suposição. Por um lado, é incontestável o dado que configura o Executivo estadual como ator bem-sucedido, em qualquer período constitucional, com taxas superiores ao valor encontrado para os projetos do governo na Câmara dos De-

putados. Ao mesmo tempo, porém, e diferentemente da esfera federal, os deputados estaduais registram uma taxa de sucesso média consideravelmente elevada para projetos de sua proposição. Em síntese, os dados revelaram uma configuração das *performances* legislativas diferente da que encontramos no âmbito federal e, inclusive, significativamente variável entre os contextos constitucionais (democráticos e autoritários) segmentados aqui. Esse fato justifica e estimula, ao mesmo tempo, a investigação específica e comparada do processo legislativo estadual nos diferentes períodos históricos da institucionalidade republicana brasileira.

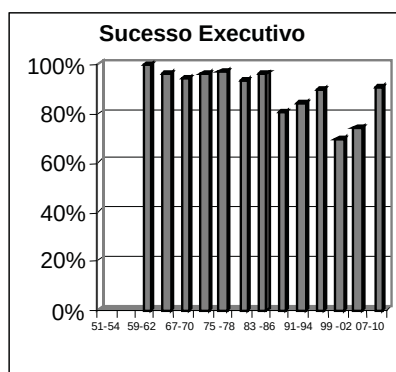
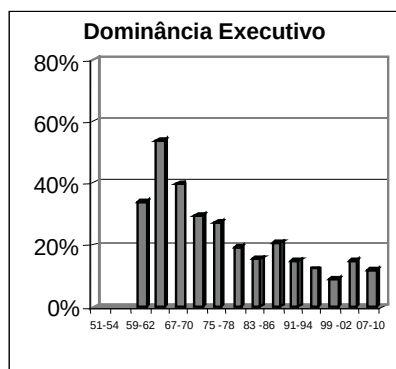
Gráfico 1 – Taxas de dominância e sucesso das propostas apresentadas pelo Executivo e pelo Legislativo (ES, MG e SP – 1951-2010)



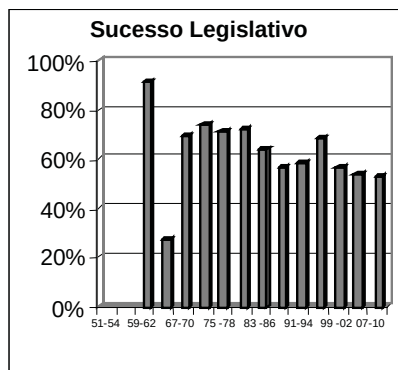
ES (continuação)



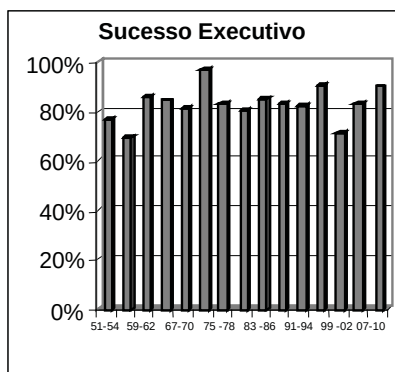
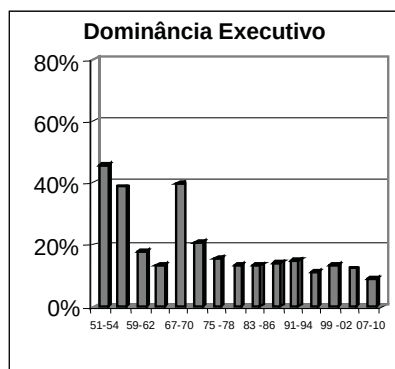
MG



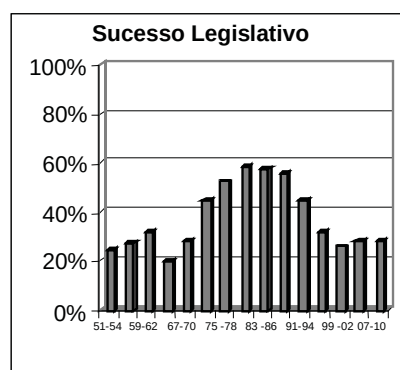
MG (continuação)



SP



SP (continuação)



Além disso, a comparação detalhada do processo decisório estadual revela que há uma grande variação entre as *performances* legislativas dos atores políticos (Executivo e Legislativo) entre os Estados e as legislaturas no longo período investigado (1951-2010) – (ver gráfico 1). Numa análise inicial é possível verificar, como esperado, que no início do regime militar, seja por fatores político-autoritários, seja pela mudança do contexto institucional promovida pela Constituição 1967-69, que a atividade legislativa dos parlamentares é sensivelmente reduzida e alterada. No início daquele período a dominância do Executivo estadual fica mais evidente. Restrições institucionais e, principalmente, políticas influenciam diretamente esse resultado legislativo.

Por outro lado, se comparamos o período posterior a 1979 (oito legislaturas de ES, MG e SP), verificamos um elevado grau de variação entre os Estados. No período, a dominância do Executivo não parece estar relacionada à sua taxa de sucesso legislativo, mas à quantidade de proposições legislativas dos parlamentares e à capacidade de converter em lei seus projetos. Mesmo que tenhamos mais perguntas do que respostas sobre essa variação, entre Estados e legislaturas, antecipando as conclusões da análise presente nas seções seguintes, o tipo de proposição apresen-

tada majoritariamente pelos parlamentares parece determinar a taxa de sucesso coletiva do Legislativo estadual.

Entretanto, antes de abordar o contexto institucional e a variação do tipo de lei presente no processo legislativo, para ampliar o quadro interpretativo do processo decisório estadual, de forma a distingui-lo do cenário descrito para o Congresso Nacional e do pressuposto da subordinação do Legislativo ao Executivo estadual, apresentamos ainda, nesta seção, maior detalhamento da produção legislativa das assembleias estaduais. Sobretudo, sobre o volume da produção apresentada pelo Executivo e Legislativo. A tabela 2 e o gráfico 2 sintetizam essa informação, por Estado aqui comparado.

Como é possível observar nos dados expostos, na maior parte das legislaturas, o volume das proposições apresentadas pelos deputados estaduais é elevado, se comparado com o do Executivo, sobretudo conforme nos distanciamos do início do regime militar. Além disso, há grande oscilação entre as assembleias legislativas, partindo da menor atividade legislativa dos parlamentares no ES em algumas legislaturas, à elevadíssima atividade dos deputados em MG e SP, em termos absolutos e comparado à atividade legislativa do Executivo nesses Estados.

O motivo do domínio do Legislativo, em termos de propostas apresentadas, parece estar relacionado aos custos políticos e institucionais da proposição. Possivelmente, no período mais duro do regime militar, esses custos foram os mais elevados para os parlamentares, e que deve ter sido seguido de maior restrição institucional à iniciativa em determinadas áreas do processo legislativo. Porém, do ponto de vista formal, considerando somente as regras que disciplinam a ação dos deputados durante o processo legislativo, apresentar um projeto não é uma ação altamente custosa. Em geral, as regras que regem os trabalhos legislativos nas assembleias legislativas são bastante permissivas nesse sentido.⁴ Certamente, isso é elucidativo sobre o protagonismo legislativo em termos quantitativos dos deputados estaduais. Essa resposta, porém, tem alcance explicativo limitado.

Tabela 2 – Projetos de lei aprovados/não aprovados por origem (1951-2010)

Origem	Legislatura	Espírito Santo			Minas Gerais			São Paulo			TOTAL
		Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado	Não Aprovado	Total	
Executivo	1951-1954	32	24	56	–	–	–	243	75	318	374
	1955-1958	88	80	168	–	–	–	507	225	732	900
	1959-1962	113	42	155	307	3	310	346	58	404	869
	1963-1966	158	74	232	871	35	906	188	35	223	1361
	1967-1970	185	35	220	483	28	511	270	62	332	1063
	1971-1974	188	19	207	264	11	275	169	6	175	657
	1975-1978	163	8	171	244	8	252	146	30	176	599
	1979-1982	161	15	176	173	13	186	201	50	251	613
	1983-1986	150	23	173	159	7	166	260	47	307	646
	1987-1990	179	28	207	226	54	280	229	47	276	763
	1991-1994	187	30	217	196	38	234	267	57	324	775
	1995-1998	313	37	350	172	21	193	118	13	131	674
	1999-2002	694	86	780	121	53	174	128	53	181	1135
	2003-2006	222	17	239	303	108	411	145	30	175	825
	2007-2010	240	4	244	341	39	380	127	15	142	766
	TOTAL	3073	522	3595	3860	418	4278	3344	803	4147	12020

continuação – **Tabela 2** – Projetos de lei aprovados/não aprovados por origem (1951-2010)

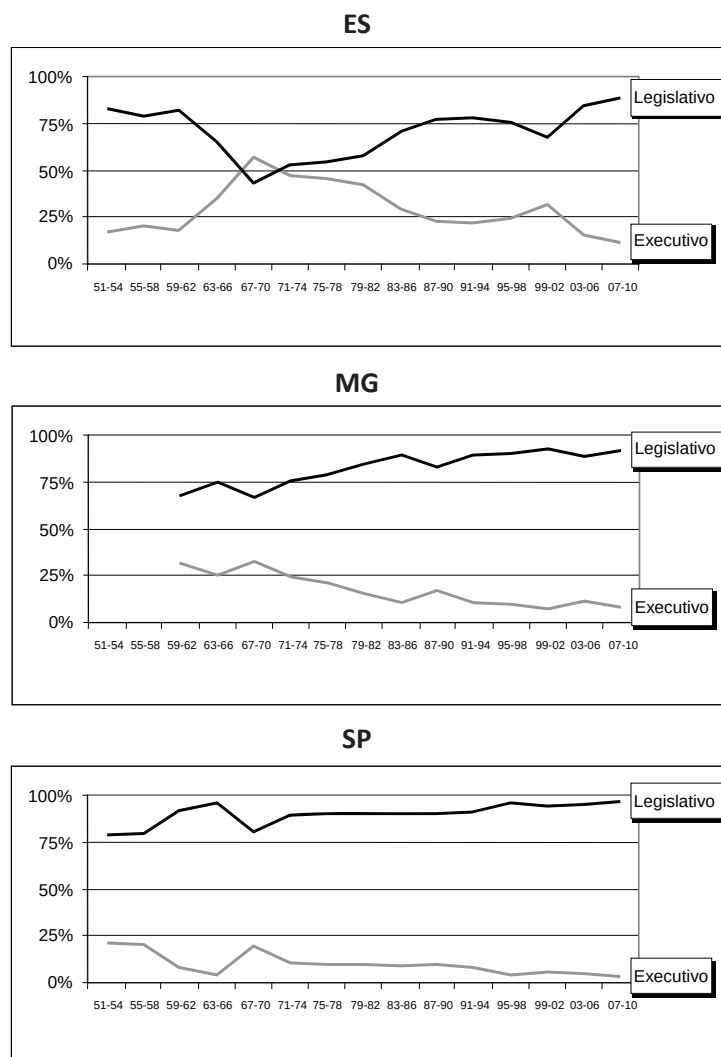
Origem	Legislatura	Espírito Santo			Minas Gerais			São Paulo			TOTAL
		Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado	Não Aprovado	Total	
Legislativo	1951-1954	87	189	276	–	–	–	287	898	1185	1461
	1955-1958	210	429	639	–	–	–	806	2177	2983	3622
	1959-1962	238	474	712	595	62	657	1596	3445	5041	6410
	1963-1966	183	252	435	730	1946	2676	1219	5036	6255	9366
	1967-1970	85	77	162	731	323	1054	403	1013	1416	2632
	1971-1974	188	42	230	639	227	866	625	794	1419	2515
	1975-1978	136	66	202	660	269	929	798	742	1540	2671
	1979-1982	110	131	241	752	295	1047	1304	950	2254	3542
	1983-1986	205	223	428	854	499	1353	1690	1258	2948	4729
	1987-1990	341	366	707	803	617	1420	1405	1115	2520	4647
	1991-1994	263	508	771	1121	818	1939	1550	1909	3459	6169
	1995-1998	477	601	1078	1209	563	1772	949	2063	3012	5862
	1999-2002	967	663	1630	1284	1006	2290	831	2413	3244	7164
	2003-2006	750	574	1324	1752	1512	3264	1027	2655	3682	8270
	2007-2010	873	968	1841	2435	2190	4625	1308	3277	4585	11051
	TOTAL	5113	5563	10676	13565	10327	23892	15798	29745	45543	80111

continuação – **Tabela 2** – Projetos de lei aprovados/não aprovados por origem (1951-2010)

Origem	Legislatura	Espírito Santo			Minas Gerais			São Paulo			TOTAL
		Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado	Não Aprovado	Total	Aprovado	Não Aprovado	Total	
Externa (TJ, MP, TCE, etc.)	1951-1954	9	7	16	-	-	-	-	-	-	16
	1955-1958	7	7	14	-	-	-	-	-	-	14
	1959-1962	6	7	13	-	-	-	1	-	1	14
	1963-1966	28	6	34	-	2	2	2	2	4	40
	1967-1970	2	6	8	4	5	9	6	4	10	27
	1971-1974	-	-	-	4	1	5	1	-	1	6
	1975-1978	-	-	-	1	1	2	-	1	1	3
	1979-1982	-	-	-	2	1	3	4	2	6	9
	1983-1986	-	-	-	-	-	-	2	-	2	2
	1987-1990	45	8	53	34	7	41	14	4	18	112
	1991-1994	34	8	42	33	5	38	9	4	13	93
	1995-1998	22	1	23	12	7	19	4	7	11	53
	1999-2002	14	3	17	9	1	10	-	1	1	28
	2003-2006	26	3	29	15	7	22	5	2	7	58
	2007-2010	38	3	41	18	10	28	4	12	16	85
	Total	231	59	290	132	47	179	52	39	91	560
TOTAL		8417	6144	14561	17557	10792	28349	19194	30587	49781	92691

Fonte: assembleias legislativas (ES, MG e SP)

Gráfico 2 – Projetos de lei apresentados por assembleia legislativa, diferenciando por origem e legislatura (em valores relativos – 1951-2010)



Na prática, ela não explica a grande variação encontrada entre as assembleias legislativas. A resposta para esse diferencial, além de incorporar variáveis políticas e institucionais estaduais

ignoradas neste estudo, é que, por determinação das constituições federais posteriores a 1946, as assembleias estaduais têm tamanhos diferentes – a quantidade de deputados variou de duas dezenas a quase uma centena. Apesar da variação entre o ativismo legislativo nos Estados, há uma relação clara entre a quantidade de proposições de iniciativa dos parlamentares e o número de cadeiras da Assembleia Legislativa.⁵ Esse argumento é válido, porém, apenas para o volume de propostas dos deputados. Quando se passa a considerar a produção legislativa do Executivo, o tamanho das assembleias nesse caso não é fator explicativo. Isso, claramente, sinaliza para um ativismo legislativo do Executivo estadual, que também deve ser mais precisamente indagado, talvez considerando outros fatores, 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. Entretanto, esses aspectos políticos e institucionais não são abordados nesta exposição.

Para compreender melhor a dinâmica da produção legislativa retornamos ao exposto no gráfico 1 e na tabela 2: comparar as propostas legislativas aprovadas pelo Executivo e Legislativo em cada legislatura. O dado revela que, em todo o longo período investigado e independentemente do contexto institucional, as leis estaduais dos deputados têm peso significativo, não apenas considerando-se o volume das propostas apresentadas, mas também a produção legislativa final.

Entretanto, outra observação a ser feita é que os governadores são geralmente bem-sucedidos, se comparados às propostas oriundas de deputados. Porém, há diferenças significativas entre os Estados. Em algumas legislaturas nos Estados (como ES 51-66, MG 99-06, SP 51-58, SP 99-02), a taxa de sucesso dos governadores é elevada (geralmente entre 60% e 80%), porém, até menor que a encontrada para a maioria das legislaturas nos Estados (TOMIO e RICCI, 2010) e até menor que a do Executivo federal no período constitucional posterior a 1988 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007).

Da mesma forma, quanto à taxa de sucesso das propostas dos deputados, elas são baixas em algumas legislaturas (ES 51-62, ES 91-94, MG 63-66, SP 51-70, SP 99-10, em geral, taxas próximas a 20%); mas elevadas em outros casos (com taxas superiores a 60%, ES 71-78, MG 59-62, MG 67-86, MG 95-98). Cabe uma reflexão sobre as diferenças entre as legislaturas e os Estados. Percebe-se que, para a mesma Assembleia Legislativa, as taxas de sucesso se mantêm relativamente estáveis, pelo menos em um mesmo contexto institucional. Entretanto, há variações significativas não desprezíveis entre Estados e períodos constitucionais.

Dos dados apresentados extraímos, porém, duas importantes considerações. Por um lado, o relativamente elevado sucesso das propostas do Legislativo, em todos os períodos históricos, algo não registrado, para o âmbito nacional, na Câmara dos Deputados. Por outro lado, sempre olhando para as taxas de sucesso, destaca-se a presença de variações registradas entre os Estados e entre as legislaturas nos Estados. Cabe, portanto, a seguinte pergunta: como a literatura explica esses dois aspectos?

De acordo com a interpretação mais frequente, haveria uma preponderância do Executivo estadual diante da subordinação dos respectivos legislativos.⁶ A essência do argumento é que os governadores controlam as assembleias legislativas, que, por sua vez, exercem apenas um papel homologatório. A relação básica entre Executivo e Legislativo é expressa nesses termos. Os deputados estaduais, em face da fraqueza das agremiações partidárias, dependeriam do acesso a recursos públicos. Assim, eles garantiriam o apoio ao governador, que, em resposta, promoveria a distribuição de recursos ou cargos do Executivo.

Segundo as possíveis implicações que essa forma de argumentar acarreta, uma consequência central para este trabalho é a de que a dinâmica do processo legislativo é dominada pelo Executivo. Em síntese, aquela perspectiva se desenvolve em torno da contraposição entre, por um lado, um Executivo com

fortes poderes e, por outro, um Legislativo fraco, seja porque fracamente organizado internamente, seja em razão do fato de que os deputados estaduais, diante da fraqueza dos partidos, dependem do acesso a recursos públicos que são monopolizados pelo governador.

Essa forma de argumentar é válida e, eventualmente, descreve períodos específicos da relação Executivo/Legislativo em alguns Estados, mas deve ser mais bem definida. Se não há dúvida de que os governadores são fortes, importante é enfatizar o fato de que essa força não é derivada, essencial e necessariamente, da fraqueza política da Assembleia Legislativa, mas é determinada pelo arranjo institucional do federalismo brasileiro posterior à CF de 1934, acentuada em períodos autoritários. Dessa forma, a readequação da abordagem aqui proposta fundamenta-se em olhar para as prerrogativas legislativas: (1) que a Constituição Federal atribui à União (centralização federativa); e (2) que as respectivas constituições estaduais, em geral, por determinação da Constituição Federal, conferem aos governadores (centralização institucional). A distribuição de competências e suas determinações sobre o processo legislativo estadual é tratada na seção seguinte.

Distribuição de competências e variação histórica no contexto institucional

Desde a Constituição de 1934, o escopo decisório do Legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa (quanto à abrangência e iniciativa). As constituições brasileiras, a partir de 1934, redefiniram o desenho institucional do federalismo. Por exemplo, a Constituição de 1988 foi extremamente detalhada nas atribuições da União, dos Estados e dos Municípios, definindo que compete estritamente aos Estados legislar de forma “concorrente” com a União em assuntos: tributários, econômicos, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio ambiente, etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas leis complementares federais.

Essa esfera “concorrente” também pode ser subdividida, quanto à extensão do direito dos Estados legislar, em: 1) concorrente com norma geral e específica, prerrogativa atribuída explicitamente à União e aos Estados simultaneamente, porém, com amplitude de ação diversa – à União cabe editar a norma geral – delineando os limites legais – e aos Estados cabe editar a norma específica no âmbito previamente determinado, adequando-a às suas necessidades específicas com caráter regulatório marginal ou centrada nos aspectos administrativos da execução da política; 2) paralela, prerrogativa atribuída explicitamente à União e aos Estados simultaneamente, mas com âmbitos de ação determinados conforme o interesse afetado (estadual ou federal), na qual o exercício da competência por um ente não exclui o do outro.

Metodologicamente, para a comparação histórica da distribuição de competências entre as constituições brasileiras e seu consequente impacto no processo legislativo estadual, diferenciamos as competências legislativas e administrativas (da União e dos Estados), e as prerrogativas de iniciativa legislativa (do Executivo e do Legislativo estadual).⁷ Na construção dos indicadores, a cada uma das competências constitucionais listadas quanto ao conteúdo foi atribuído um valor entre “0” (que significaria o máximo da descentralização normativa ou administrativa atribuída aos Estados – privativas/exclusivas dos Estados) e “3” (máximo da centralização normativa e administrativa atribuída à União – privativas/exclusivas da União), sendo que foi atribuído um valor “2” às competências concorrentes (legislativas, com norma geral da União e específica dos Estados; e administrativas, atribuídas aos Estados por encargo da União) e “1” às competências concorrentes (legislativas, paralelas – plenas e não excludentes, entre União e Estados; e administrativas, comuns, plenas e não excludentes). Na definição das prerrogativas de iniciativa legislativa entre Executivo e Legislativo foram atribuídos, para cada uma das competências legislativas, os valores: “0” para prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva/privativa do Executivo, “1” para iniciativas concorrentes e “2” para prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva/privativa dos parlamentares (ver figura 1).

Figura 1 – Classificação das competências legislativas e administrativas e das prerrogativas de iniciativa legislativa entre Executivo e Legislativo

Competências Legislativas					
+ Centralizado			+ Descentralizado		
Privativa		Concorrente		Privativa	
Exclusiva s/ delegação (União)	Privativa (União)	Concorrente com norma geral (Federal) e específica (Local)	Paralela (plenas e não excludentes) entre U e UC	Residual (privativa da UC, mas não discriminada)	Privativa (Unidade Constitutiva)
3		2		1	
				0	

Competências Administrativas			
+ Centralizado		+ Descentralizado	
Privativa		Concorrente	
Privativa União pela Administração Direta ou Indireta		Pelas UC por encargo da União	Comum (plenas e não excludentes)
3		2	
		1	
		0	

Prerrogativas de Iniciativa Legislativa entre Executivo e Legislativo		
+ Centralizado		+ Descentralizado
Privativa		Privativa
Iniciativa Privativa/ Executiva do Executivo		Sem Prerrogativas Exclusivas, Executivo e Legislativo podem iniciar concorrentemente
2		1
		0

Ao operacionalizarmos esses indicadores somente para o último período constitucional, é fácil observar como a União possui competência normativa privativa abrangente (CF de 1988, arts. 21 e 23), restando aos Estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada (ver figura 2).⁸ Ainda mais importante é realçar que, no regime posterior à CF de 1988, em todos os Estados, compete privativamente ao Executivo propor legislação administrativa e financeira sobre: o efetivo e o funcionamento da Polícia Militar; o

regime (cargos, salários e pensões) do serviço público; questões orçamentárias e patrimoniais; a defensoria pública e a estrutura administrativa do Executivo (secretarias e demais órgãos).

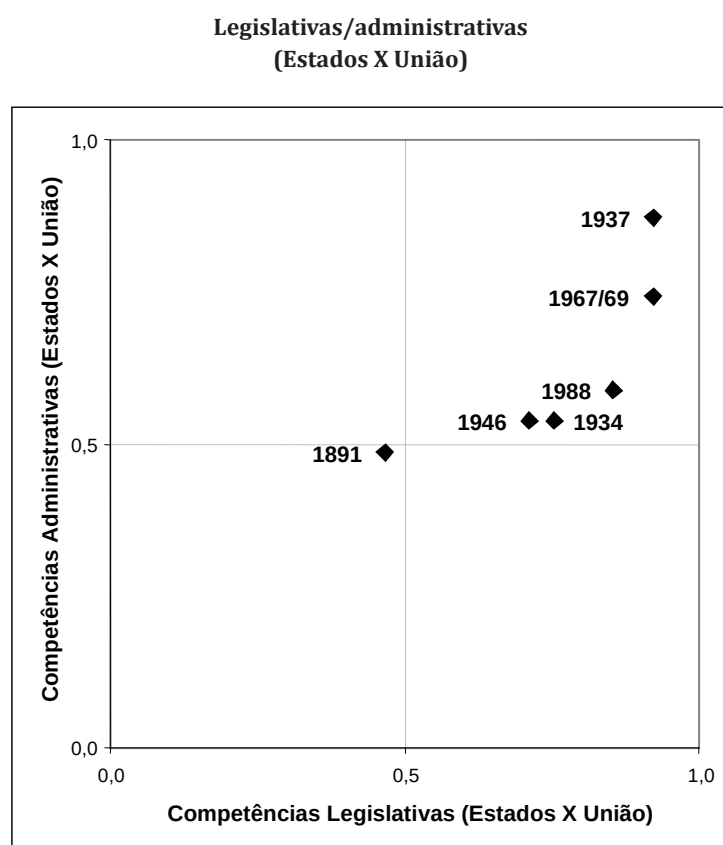
Isso pode explicar o volume elevado de propostas apresentadas e aprovadas pelos governadores. O sucesso delas está relacionado mais à natureza das propostas do que, necessariamente, ao tamanho do apoio político na Assembleia, já que elas não dependeriam fundamentalmente de aspectos ideológicos extremados e são vinculadas à gestão pública, visto que, geralmente, as políticas públicas são definidas em lei complementar federal ou nas próprias Constituição Federal e constituições estaduais, no período pós-1988.

Figura 2 – Distribuição de competências legislativas (CF de 1988)

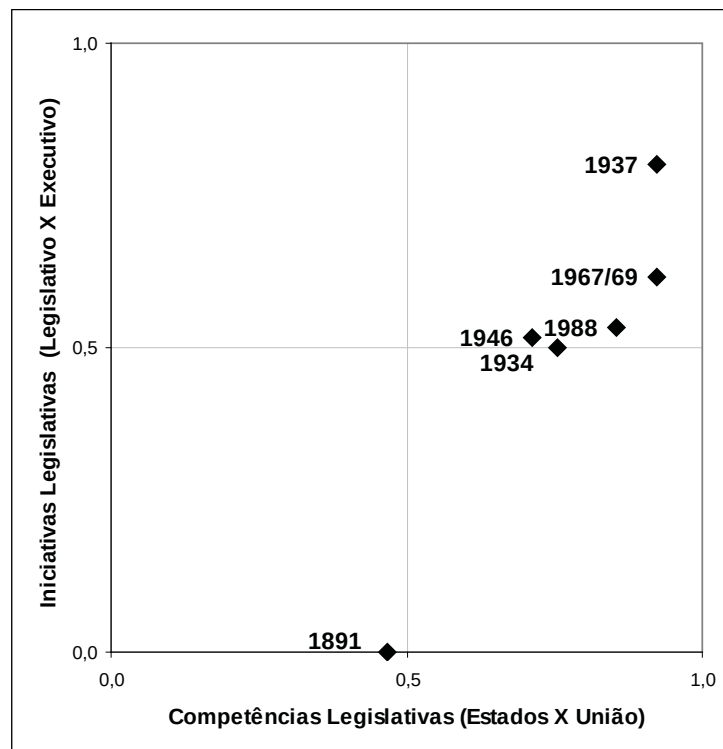
Competências (iniciativa, Executivo x Legislativo)				
Competências (Estados X União)		Privativa/ Exclusiva Executivo	Concorrente	Privativa/ Exclusiva Legislativo
	Privativa União	–	Fundamentais; Nacionalidade; Organização dos Poderes; Organização do Estado; Político; Eleitoral; Civil; Penal; Processual; Defesa; Segurança; Financeiro; Agrário; Comercial; Comunicações; Riquezas Minerais/Atômicas; Marítimo; Aeronáutico/ Espacial; Trabalho; Trânsito; Transportes	–
	Concorrente com norma geral (União) e específica (Estados)	–	Social; Política Urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio Histórico	–
	Paralela (plenas e não excludentes) entre União e Estados	Orçamentário; Administra- tivo	Tributário; Organização (Território)	–
	Privativa Estados	–	–	–

De fato, isso não é uma inovação do último período constitucional. Como anteriormente destacado, desde a CF de 1934, a atribuição de competências legislativas tem privilegiado a União e restringido o escopo legislativo dos Estados, sendo que as duas constituições autoritárias (1937 e 1967-69) extremaram essa centralização normativa. Ao mesmo tempo, pelo menos as constituições democráticas (1934, 1946 e 1988) mantiveram grande autonomia (descentralização) administrativa para os Estados (como pode ser observado no gráfico 3).

Gráfico 3 – Distribuição constitucional de competências



Legislativas (Estados X União) e prerrogativas de iniciativa legislativa (Legislativo X Executivo)



Por outro lado, essas constituições inauguraram a prerrogativa exclusiva do Executivo em iniciar o processo legislativo sobre determinadas esferas normativas. Esse processo se iniciou com: (1) a CF de 1934, que atribuiu ao presidente a exclusividade de propor leis administrativas (sobre pessoal) e, em conjunto com a Câmara, leis “sobre matéria fiscal e financeira”,⁹ além de encaminhar a proposta do “orçamento” (CF de 1934, art. 50, § 1º); (2) do ponto de vista formal, a CF de 1937 conferiu quase toda a iniciativa legislativa ao presidente e excluiu a esfera tributária e financeira da iniciativa legislativa, além de impedir iniciativas legislativas individuais dos parlamentares¹⁰. Além disso, mesmo que a distribuição de compe-

tências e prerrogativas não tivesse vigência devido ao estado de emergência e à dissolução do Congresso, a CF de 1937 inseriu o decreto-lei como dispositivo legislativo no legado constitucional brasileiro; (3) a CF de 1946 restabeleceu o regime democrático e os limites de exclusividade de 1934, adicionando o caráter privativo à proposição do orçamento pela Presidência; (4) já a CF autoritária de 1967-69 reintroduziu parte do legado de 1937, estendendo novamente a exclusividade de iniciativa legislativa do presidente (sobre matéria financeira, administrativa, tributária e orçamentária, art. 55) e recriando o decreto-lei (art. 55), além de introduzir a solicitação de urgência na tramitação e a aprovação por decurso de prazo (art. 51); (5) a CF de 1988 redefiniu as prerrogativas de iniciativa do Executivo/Legislativo, atenuando o caráter autoritário da CF de 1967-69, mas mantendo parte de seu legado institucional, inclusive de forma mais centralizadora que as constituições democráticas anteriores.

Esse breve histórico das mudanças constitucionais introduzidas (por congressos constituintes ou outorgadas) no contexto institucional pode ser observado no gráfico 3. Interessa-nos, em especial, para compreensão significativa do processo legislativo estadual nos três períodos constitucionais mais recentes aqui analisados (1946-67, 1967-88 e 1988-2010): a distribuição de competências legislativas (União/Estados), que determina o grau de centralização normativa do federalismo brasileiro e o escopo legislativo atribuído aos Estados; a distribuição de competências administrativas (União/Estados), que permite dimensionar o grau de autonomia dos governos estaduais e o grau de descentralização na gestão pública; e as prerrogativas de iniciativa legislativa exclusiva/privativa (Executivo/Legislativo), que limitam a atuação legislativa dos atores políticos estaduais, definindo o tipo de legislação prioritariamente proposto pelos governadores e parlamentares em cada período histórico-constitucional. Apesar do foco nos três últimos períodos constitucionais, também são apresentados os indicadores resultantes de constituições anteriores (1891, 1934 e 1937) para melhor compreensão do legado institucional.

A interpretação dos resultados expostos no gráfico 3 segue a seguinte orientação: os pontos representam os indicadores da

distribuição de competências calculados em cada constituição para as três dimensões (competências legislativa, administrativa e iniciativa legislativa); se um ponto está próximo da linha intermediária, significa que todas (ou quase todas) competências são concorrentes/comuns ou que todas (ou a maioria) das competências são distribuídas equitativamente entre União/Estados ou Executivo/Legislativo; logo, quanto mais próximo o ponto estiver dos extremos, maior a atribuição de competências exclusivas/privativas atribuída a um dos entes federativos/poderes institucionalizados; os subquadrantes, a proximidade entre os pontos e a ordem histórica permitem associar um legado institucional entre a distribuição constitucional de competências; os dados são apresentados divididos em dois subgráficos pela impossibilidade de apresentá-los tridimensionalmente; e a distribuição das competências legislativas União/Estados está no eixo horizontal (abscissa), nos dois planos, porque pretendemos analisar a variação dos outros dois indicadores em função da variação de competências legislativas.

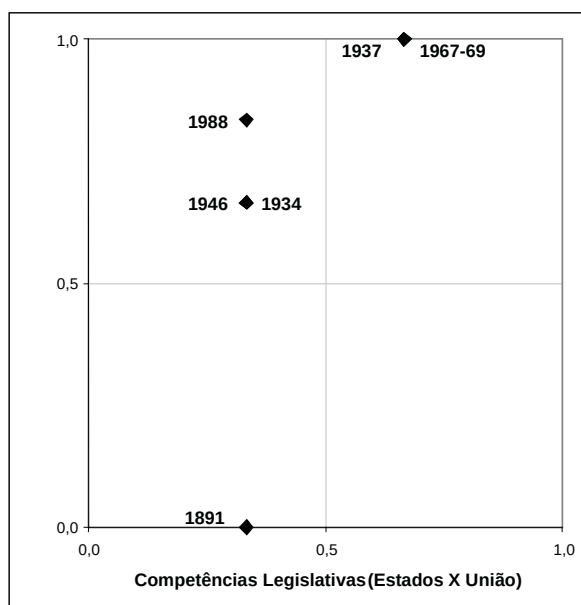
Dessa forma, é possível verificar que: as constituições, a partir da CF de 1934, instituíram um padrão concentrador de distribuição de competências que concedeu mais prerrogativas legislativas e administrativas à União; a concentração administrativa, independentemente do regime, foi menor do que a concentração legislativa, ou seja, os Estados possuem mais competências administrativas do que legislativas em qualquer período constitucional, tornando a esfera de atuação do governador mais ampla do que a dos parlamentares estaduais; cada período constitucional democrático ampliou as prerrogativas legislativas do Executivo, incorporando aspectos do legado institucional autoritário que sucedeu; no que concerne à esfera legislativa estadual e as prerrogativas de iniciativa legislativa dos parlamentares estaduais, o período constitucional pós-1988 é muito mais restrito do que o período constitucional de 1946 e, mesmo que menos concentrador, está mais próximo da constitucionalidade do regime militar.

Essa última observação pode ser evidenciada no gráfico 4, que limita o comparativo da distribuição de competências à legislação atribuída concorrentemente/paralelamente à União e aos Estados

pela CF de 1988. No subgrupo legislativo “ADM-TRIB-ORÇ” (Administrativo; Tributário; Orçamentário), que depois da CF de 1934 foi tipicamente relacionado à esfera do Executivo, já que trata diretamente das receitas e despesas do Estado, todas as constituições democráticas instituíram uma concorrência legislativa “paralela” (com âmbitos de ação determinados conforme o interesse afetado, estadual ou federal, na qual o exercício da competência por um ente não exclui o do outro) para legislar entre a União e os Estados. Mesmo as CF autoritárias de 1937 e 1967-69 definiram essas matérias como concorrentes, porém com norma “geral e específica” (com amplitude de ação diversa: à União cabe editar a norma geral, delineando os limites legais, e aos estados cabe editar a norma específica segundo o âmbito previamente determinado).

Gráfico 4 – Distribuição constitucional de competências legislativas (Estados x União) e iniciativas legislativas (Executivo x Legislativo) por tipo de legislação atribuída aos Estados (legislação concorrente/paralela, CF de 1988)

ADM-TRIB-ORÇ
(Administrativo; Tributário; Orçamentário)



POL-OUTRAS
(Social; Política Urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio Histórico; Organização do Território)



Entretanto, se limitarmos a observação ao período pós-1946, verifica-se que, quanto à iniciativa, os parlamentares foram: totalmente excluídos desse tipo de legislação na CF autoritária de 1967-69; excluídos somente em parte da legislação administrativa na CF de 1946;¹¹ e admitidos somente a propor concorrentemente legislação tributária na CF de 1988.¹² O efeito disso no processo legislativo estadual é a privilegiada posição do Executivo sobre essas matérias legislativas, com exceção do período constitucional anterior ao regime militar. Além disso, no que concerne à distribuição federativa de competências, certamente essa é a esfera legislativa (tributária, orçamentária e administrativa) mais equanimemente distribuída em toda a história constitucional republicana brasileira.

Por outro lado, no subgrupo legislativo “POL-OUTRAS” (Regulação de Políticas: Social, Urbana, Econômica, Ambiental, Pa-

trimônio Histórico e Organização do Território), que reúne o restante da legislação concorrente atribuída pela CF de 1988, apesar de totalmente concorrente entre o Executivo e o Legislativo,¹³ o período constitucional recente novamente se aproximou muito mais do período autoritário anterior do que da CF de 1946, ao concentrar mais atribuições legislativas dessas matérias na União. Isso significa que os legisladores estaduais, como os governadores, estão restritos a propor legislação marginal, complementar e específica para regulamentar a gestão pública autônoma dos Estados sobre essas políticas públicas, que são amplamente regulamentadas por legislação federal, após a CF de 1988. Ou seja, a legislação estadual sobre essas políticas tem uma característica mais administrativa do que regulatória.

Em virtude desse tipo de distribuição de competências, que impede que os deputados estaduais iniciem proposições legislativas relevantes para o seu interesse individual – sobretudo após a CF de 1967-69, mas também na vigência da CF de 1988 –, parece ser preferível um Executivo com suficiente capacidade de produção legislativa a um governador fraco e incapaz de implementar suas proposições no Parlamento. Como as assembleias legislativas não podem revogar as prerrogativas dos governadores nem ampliar seu escopo normativo sobre as políticas públicas, atribuídas pelo constituinte federal, somente cooperando com os governadores, haveria algum espaço para que a negociação promovesse legislação com ganhos mútuos entre os atores estaduais. Em virtude disso, para a maioria dos parlamentares, um governador com capacidade de implementação de uma agenda legislativa deve ser preferível a um Executivo incapaz de aprovar qualquer legislação. Dessa forma, mesmo fazendo oposição (ou se apresentando como independente) à coalizão de governo, a maioria dos parlamentares não tem motivos para obstar as proposições ordinárias do Executivo. Isso, de certa forma, explica as altas taxas de sucesso encontradas nas propostas oriundas do Executivo estadual.

Entretanto, o argumento que acabamos de esboçar não explica as variações nas taxas de sucesso, sobretudo das

propostas dos parlamentares encontradas entre os Estados. Vale também notar que, do ponto de vista formal, dada as rígidas determinações constitucionais, a atribuição de competências ao Poder Executivo estadual é quase idêntica nos Estados em cada período constitucional posterior à CF de 1934. Em todos os períodos, os constituintes estaduais reproduziram para os governadores, por imposição constitucional federal e não necessariamente por escolha, a delegação de prerrogativas legislativas da Presidência presente na Constituição Federal. Ou seja, o aspecto formal desenhado pelos constituintes explica as variações entre regimes constitucionais, dada a maior ou menor distribuição de competências (União/Estados e Executivo/Legislativo, mas não pode explicar, em particular, as variações encontradas entre os Estados em cada período de vigência constitucional.¹⁴

Em nosso entender seria indicado, portanto, avançar mais na compreensão das dinâmicas político-partidárias internas a cada Estado em cada período constitucional. Assim, a melhor forma de analisar a variação sincrônica estadual dos *outcomes* legislativos seria focar a contraposição entre governo, a maioria parlamentar e a própria oposição, deixando de lado a mera contraposição entre Executivo e Legislativo. Ou seja, na linha da literatura recente, que estuda as relações entre Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas, a exaltação da dimensão do presidencialismo de coalizão constitui um ponto de partida válido também para o estudo da dinâmica no âmbito subnacional.

Em síntese, dada a rigidez institucional da distribuição de competências e o esvaziamento do escopo legislativo estadual e parlamentar, posterior à CF de 1934 e intensificado após a CF de 1967, não podemos de imediato concluir que a lógica da relação Executivo-Legislativo nos Estados seja, necessariamente, a de subordinação da Assembleia ao governador, no período constitucional contemporâneo ou nos anteriores. Além disso, como a maior parte do arranjo institucional estadual segue as mesmas diretrizes, também não é possível explicar, sincro-

nicamente, as diferenças encontradas nos Estados apenas pela variação institucional. É a partir desse ponto que a perspectiva que enfatiza as dinâmicas político-partidárias e outras variáveis políticas poderia acrescentar um entendimento mais completo do fenômeno estudado. Nosso argumento pode ser sintetizado da seguinte forma: o arranjo institucional e sua variação histórica nos ajudam a compreender o fato de que o governador detém quase o monopólio da agenda legislativa (característica intensificada no período pós-regime militar, mantida na CF de 1988, mas já presente desde a CF de 1934) à qual o deputado estadual está constrangido para a implementação de uma agenda pública, mas é a dinâmica partidária que nos informa quanto às diferenças encontradas entre as assembleias legislativas em cada período constitucional. Com os dados disponíveis, que são incompletos para o aprofundamento de todos os aspectos envolvidos na dinâmica política estadual, apresentamos, na seção seguinte, uma explanação que busca ampliar a compreensão da dinâmica legislativa, em especial sobre o conteúdo das proposições, para o longo período analisado (1951-2010).¹⁵

O conteúdo da produção legislativa nos Estados (1951-2010)

Como é numerosa a produção legislativa dos deputados estaduais, independentemente do período constitucional analisado, talvez a taxa de sucesso poderia ser explicada em função da baixa qualidade ou relevância normativa das proposições parlamentares apresentadas, aprovadas e promulgadas. Em virtude disso, para dimensionar esse aspecto, torna-se relevante uma reflexão mais aprofundada em torno da qualidade e relevância das normas produzidas.

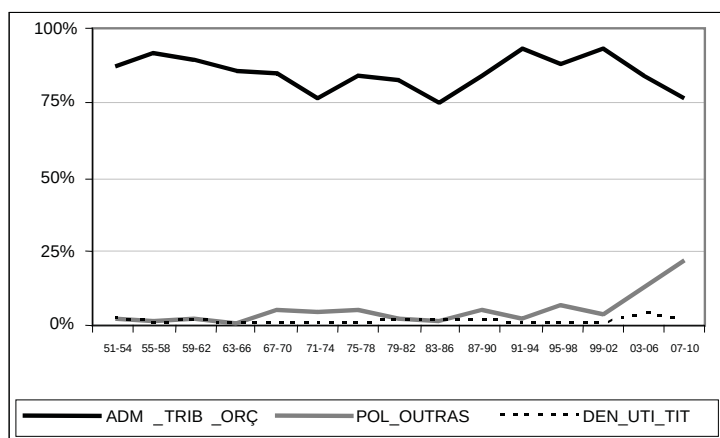
A expectativa é a de que a qualidade das normas introduzidas pelos deputados estaduais seria preponderantemente de cunho particularista e, dado os constrangimentos institucionais (descritos na seção anterior), de baixa relevância normativa.¹⁶ Por outro lado, quando se olha para o Executivo, a ideia é que os partidos delegam a ele suas decisões e necessidades de investir em políticas públicas mais gerais. Isso porque pre-

sidentes e, no caso, governadores, seriam eleitos em uma competição que ocorre nos âmbitos nacional e estadual, em que o papel dos partidos adquire dimensão mais central. A característica de sua produção legislativa adquiriria, portanto, elementos diferentes dos que caracterizam as propostas dos parlamentares. Entretanto, como o Executivo estadual também está restrito pela repartição de competências determinadas constitucionalmente, que variaram em cada período constitucional, mas razoavelmente restrita desde a CF de 1934, sua atuação legislativa estaria concentrada em aspectos vinculados à própria máquina do governo (projetos administrativos, tributários, financeiros e orçamentários) e, eventualmente, à especificação de políticas normatizadas no âmbito federal.

Para verificarmos se a prática legislativa nos Estados reproduz esse formato, é necessário em primeiro lugar utilizar um critério de classificação do conteúdo das normas apresentadas e votadas nas assembleias estaduais. Seguindo o descrito no gráfico 5, definimos três tipos predominantes de projetos no processo legislativo estadual: 1) normas (paralelas às leis federais) que organizam a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias, financeiras, patrimoniais, tributárias e administrativas), de iniciativa privativa do Executivo pós-1967, com exceção das leis tributárias pós-1988; 2) projetos direcionados a definir as especificidades das políticas públicas estaduais (educação, saúde, ambiental, etc.), definidas de forma geral pela União, onde o governo e a assembleia compartilham a iniciativa legislativa, 3) um processo extenso de produção de leis honoríficas (títulos, denominações de próprios públicos e instituição de dias e semanas comemorativas) e de baixo efeito distributivo (declaração de utilidade pública a entidades sociais). Dessa forma, a produção legislativa estadual mais relevante teria caráter de decreto administrativo ou de regulamentação específica de políticas públicas amplamente normatizadas por legislação federal no legado constitucional pós-1934. Restando, ainda, a proposição de legislação pouco relevante que trataria de “utilidade pública”, “homenagens” e “denominações de próprios públicos”.

Gráfico 5 – Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (1951-2010)

ES EXECUTIVO



ES LEGISLATIVO

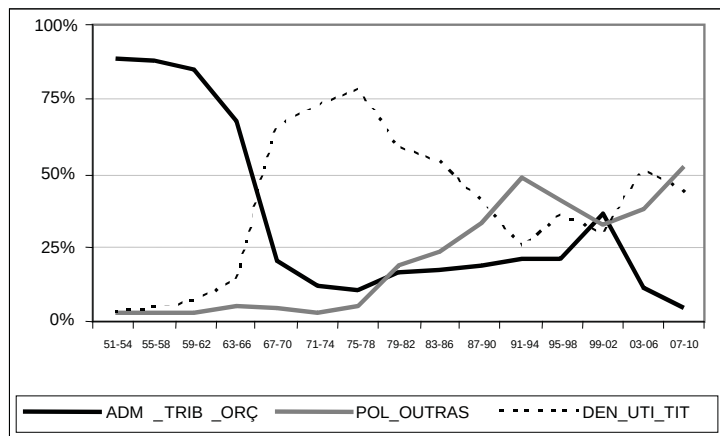


Gráfico 5 – Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (1951-2010) (continuação)

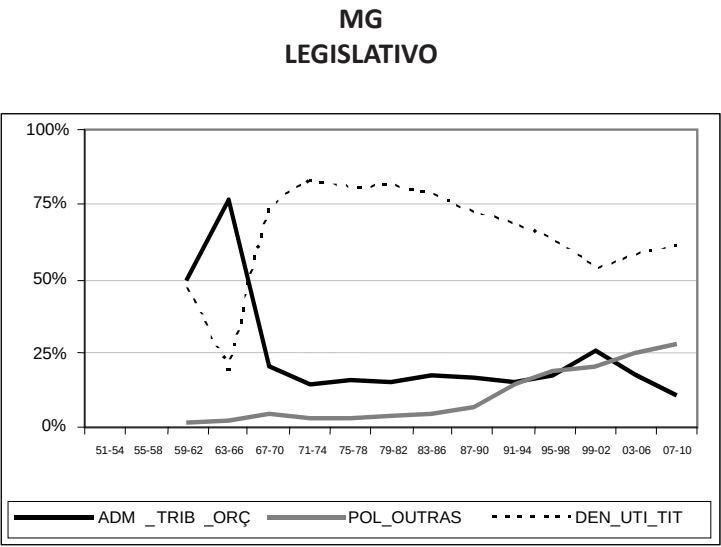
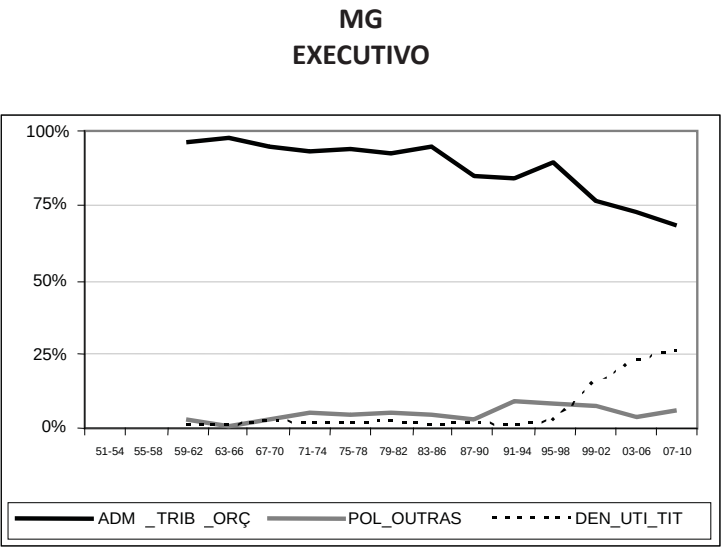
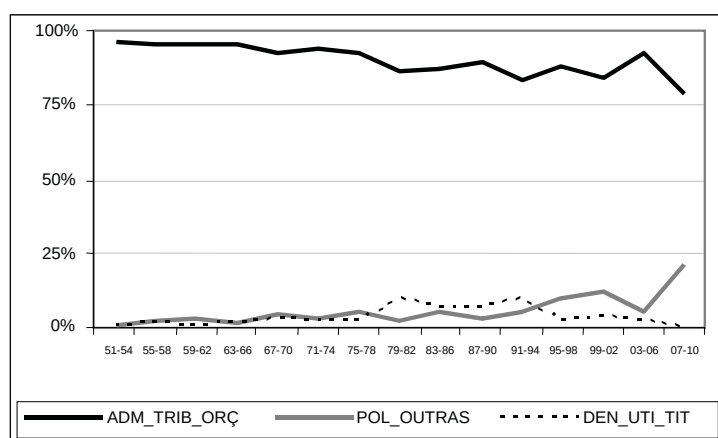
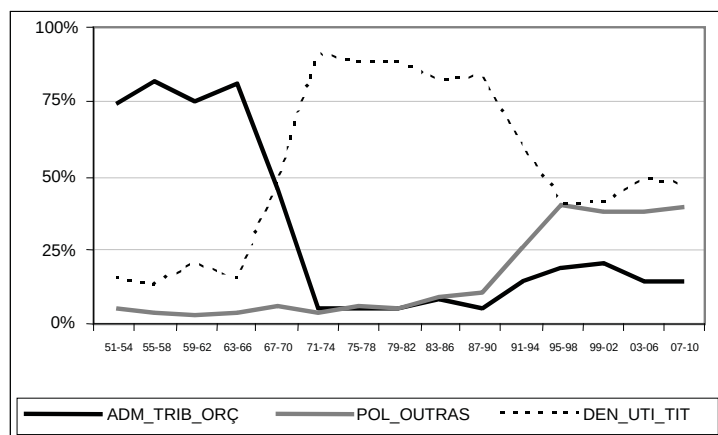


Gráfico 5 – Conteúdo dos projetos de lei apresentados por origem (1951-2010) (continuação)

**SP
EXECUTIVO**



**SP
LEGISLATIVO**



Conforme expresso no gráfico 5, os governadores estaduais, nas últimas seis décadas, independentemente do período constitucional, concentraram-se em propor legislação administrativa/tributária/orçamentária (89% das proposições das 15 legislaturas entre 1951 e 2010). Por outro lado, os parlamentares estaduais tiveram uma grande variação no tipo de projeto iniciado por Estado, legislatura e, sobretudo, período constitucional. Antes do regime militar, quando não havia restrições constitucionais tão extensas à iniciativa dos deputados, predominava entre os parlamentares proposições legislativas semelhantes às propostas pelo Executivo (administrativa/tributária/orçamentária, 79% das proposições nas quatro legislaturas entre 1951 e 1966). Ou seja, naquele período, os parlamentares competiam com os governadores pelo mesmo tipo de normatização atribuída constitucionalmente aos Estados.

No período do regime militar, com restrições políticas e constitucionais acentuadas, a opção legislativa predominante dos parlamentares mudou para as leis honoríficas e de utilidade pública. Naquele período, 83% das proposições dos parlamentares (nas cinco legislaturas entre 1967 e 1986) foram desse tipo. Isto é, o predomínio de projetos simbólicos ou de baixa relevância por iniciativa dos deputados é resultado direto das restrições constitucionais que concentraram mais competências na União e quase todas as normas relevantes, no Executivo estadual.

Após a CF de 1988, atenuadas as restrições centralizadoras do regime militar, a opção por proposições honoríficas e de utilidade pública continuou dominante (50%, nas cinco legislaturas entre 1991 e 2010) entre os parlamentares. Porém, o mais significativo foi o incremento de proposições voltadas à regulamentação de políticas públicas de iniciativa dos deputados estaduais. No conjunto das proposições parlamentares dos três Estados investigados, entre 1991 e 2010, 33% do total delas foram voltadas à regulamentação das políticas públicas. Esse índice oscilou entre os Estados: no ES, 42% dos projetos de lei dos deputados foram destinados a essa finalidade (índice superior às proposições honoríficas e de utilidade pública, com 38%); em SP, 36% dos projetos (contra 48% de tipo simbólico); e, em

MG, 23% dos projetos dos parlamentares tinham como foco as políticas públicas (em face de 60% de projetos simbólicos). As proposições parlamentares voltadas à administração pública, no entanto, mantiveram os índices semelhantes ao regime constitucional anterior, dado que as restrições de iniciativa dos deputados não foram significativamente alteradas. Entre 1991 e 2010, 17% dos projetos de lei trataram dessa esfera normativa (16% em SP e MG e 18% no ES).¹⁷

Aqui, é importante observar as variações entre os Estados, mostrando que os parlamentares estaduais podem se dedicar a diferentes propostas legislativas, tratando de políticas públicas ou leis honoríficas simbólicas e pouco relevantes, com interesse mais geral ou mais localista. Há, portanto, uma variação estadual considerável na atuação legislativa entre os parlamentares, sobretudo no período posterior a 1988, que pode ser mais bem analisada em estudos de caso e em análises comparativas que incorporem outras dimensões do processo legislativo.

Gráfico 6 – Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010)

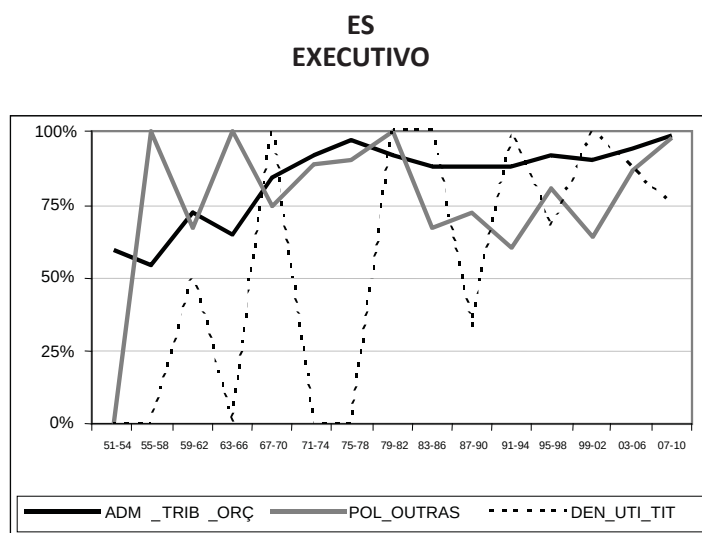


Gráfico 6 – Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010) (continuação)

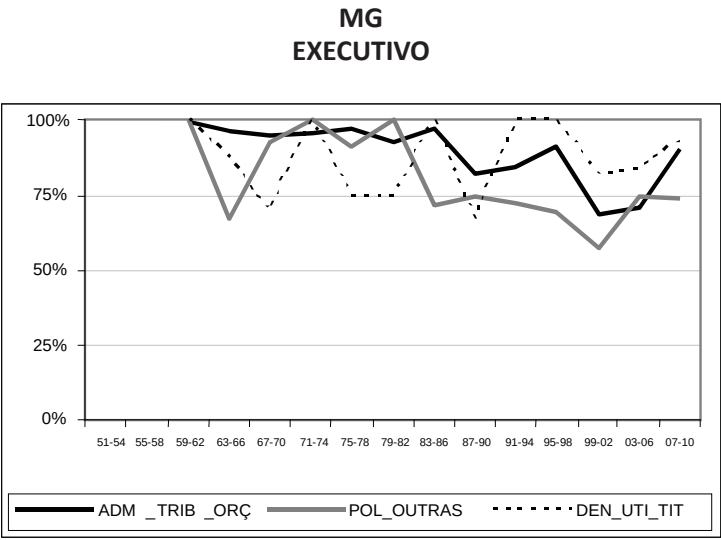
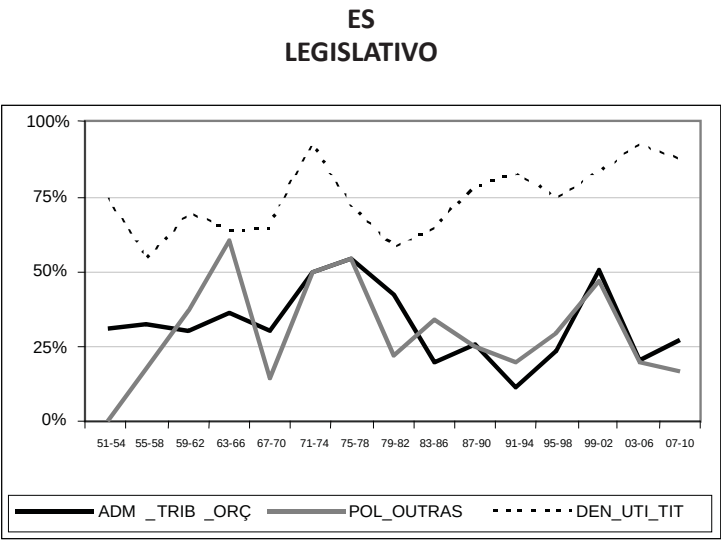
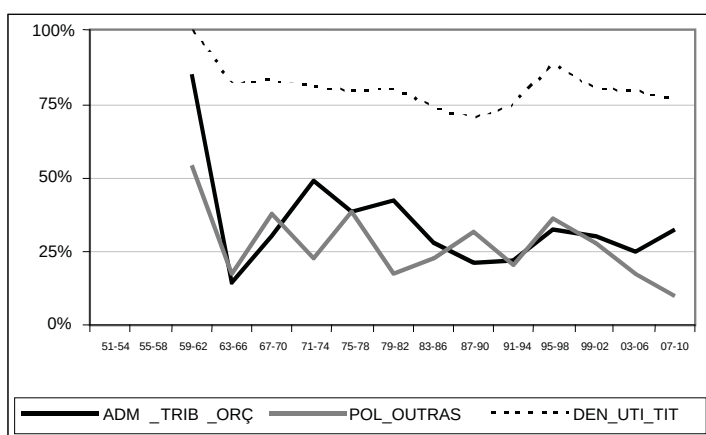


Gráfico 6 – Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010) (continuação)

**MG
LEGISLATIVO**



**SP
EXECUTIVO**

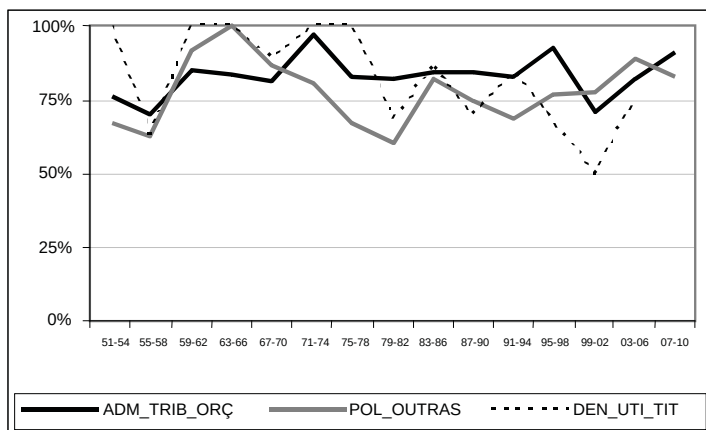
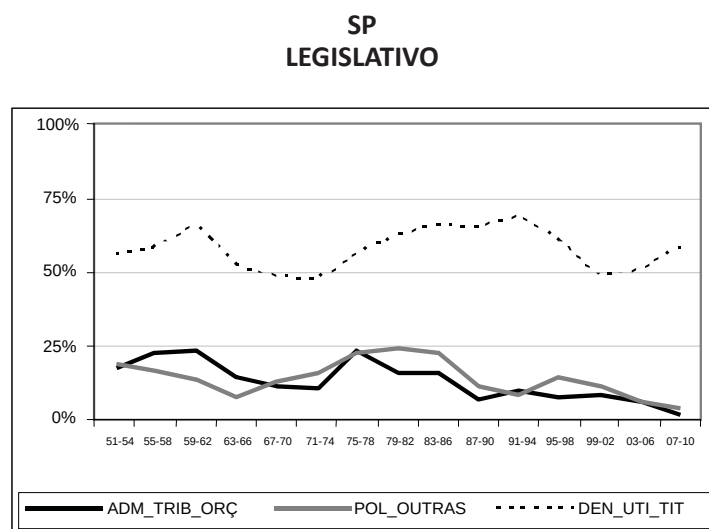


Gráfico 6 – Taxa de sucesso dos projetos de lei por origem e conteúdo (1951-2010) (continuação)



Na prática, os deputados têm inúmeros instrumentos para perseguir a reeleição, sendo que a produção legislativa, por meio de legislação de cunho redistributivo, sobretudo após o regime militar, não é o único e, possivelmente, nem o melhor disponível. De fato, dado o escopo legislativo restrito disponível aos parlamentares estaduais inaugurado em 1934, extremado em 1967-69 e significativamente mantido em 1988, possivelmente, o processo legislativo é menos relevante para uma parcela significativa dos deputados. Algo que deveria ser levado em conta mais seriamente por quem foca o fenômeno da conexão eleitoral.

Para dar maior robustez a essa constatação, no gráfico 6 apresentamos os dados relativos às taxas de sucesso por tipos de conteúdo das propostas legislativas. Se dividirmos em períodos constitucionais (e, obviamente, regimes), as taxas de sucesso do Executivo, é possível verificar que os governadores são bem-sucedidos (mais de 85% dos projetos aprovados nas 15 legisla-

turas), porém: com taxas menos elevadas antes de 1967 (75%, no total, chegando ao mínimo de 66% entre 1955 e 1958); com índices superiores no período do regime militar (90%); e, com valores intermediários após 1988 (86%). Aqui, novamente, proposições administrativas e financeiras são as mais bem sucedidas em qualquer dos períodos constitucionais (85%, em média).

Por outro lado, para as propostas originadas no Legislativo, notamos índice mais baixo de sucesso (mas não irrelevante) para as normas administrativo-financeiras e de regulamentação específica de políticas públicas (26% e 23%, em média, respectivamente) e o elevado valor para as propostas simbólicas (70%, em média). Quanto mais os projetos de lei simbólicos e irrelevantes (honoríficos e de utilidade pública) predominaram na pauta de iniciativa do Legislativo, maior a taxa de sucesso. Em virtude disto, os parlamentares tiveram maior taxa de sucesso legislativo no regime militar (57%, entre 1967 e 1986), menor no regime democrático anterior (29%, entre 1951 e 1966) e com valores intermediários após 1988 (46%, entre 1987 e 2010). Ou seja, o incremento do sucesso dos legisladores estaduais foi determinado pelo esvaziamento de suas prerrogativas em virtude da distribuição de competências constitucionais.

Entretanto, há que se fazer uma observação importante em torno dos projetos de leis apresentados pelos deputados. Como visto, os parlamentares estaduais também apresentaram um número significativo de proposições financeiras e administrativas, antes de 1967, visando regulamentar especificidades das políticas públicas, sobretudo após a CF de 1988. Isso significa que, apesar de o sucesso ser menor para esses tipos de normas, seu peso relativo no conjunto da produção legislativa estadual pode ser bem expressivo.

Os dados são claros. Após o regime militar, o legislador estadual reserva mais espaço para normas de cunho simbólico. Entretanto, os dados mostram que houve e há espaço em regimes democráticos, para os deputados legislarem em matérias não restritas às categorias de norma simbólica. Como descrito, a liberdade de ação dos deputados estaduais é bastante limitada no

período posterior a 1967, já que a maioria das prerrogativas de proposição relevantes é exclusiva do Executivo e a União centraliza a maior parte do escopo normativo da Federação. Contudo, apesar disso, é evidente que os deputados estaduais também aprovam normas de sua iniciativa que criam, alteram ou regulamentam aspectos específicos e complementares das políticas públicas (o que resta à esfera normativa estadual não monopolizada pelo Executivo no período pós-1988).

Considerações Finais

Muito mais que uma simples tentativa finalizada e destinada a preencher uma lacuna da Ciência Política, este estudo abre espaço para futuras pesquisas sobre as assembleias legislativas estaduais em estudos longitudinais e com variação institucional significativa. Questionamentos relevantes à compreensão da produção legislativa estadual brasileira recente, do legado constitucional e de proposições normativas sobre a dinâmica desse processo político continuam a merecer hipóteses explicativas mais robustas. Entretanto, algumas considerações interpretativas podem ser feitas aqui, a partir dos dados analisados neste texto.

A dinâmica legislativa das assembleias legislativas estaduais depende dos recursos que os atores políticos podem utilizar. A liberdade constitucionalmente limitada do escopo normativo estadual, o controle do Executivo sobre a agenda legislativa (sobretudo no contexto institucional pós-regime militar, significativamente mantido pela CF de 1988) tornaram o governador um administrador com fortes poderes proativos e poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar. Ao contrário do período constitucional anterior ao regime militar, em que os parlamentares tinham mecanismos legislativos que permitiam maior controle sobre o orçamento e a máquina administrativa (ou, pelo menos, podiam competir com o Executivo pela alocação de parcela desses recursos), no período recente resta preferencialmente aos deputados estaduais a estratégia de negociar uma adesão ao Executivo para maximizar o acesso aos recursos orçamentários (e de nome-

ação de cargos) e/ou a possibilidade de legislar sobre matérias com efeito distributivo geograficamente limitado (como as leis de utilidade pública), ou de caráter honorífica (como as denominações e as homenagens), em que os legisladores jogam autonomamente, com o resultado sendo mais dependente da barganha intraparlamentar.

Entretanto, no período pós-1988, há espaço para a organização de uma agenda pública mais complexa (ou menos simbólica). O volume de propostas apresentadas pelos deputados estaduais de cunho mais geral sinaliza para uma agenda pelo menos “desejada”, principalmente direcionada a definir normas e diretrizes das políticas públicas estaduais (apesar de o escopo normativo restrito atribuído constitucionalmente aos Estados). O fato de que essa categoria de norma esconde na verdade uma série de benefícios concedidos para grupos organizados deve nos alertar para a importância do estudo da relação entre representantes estaduais e parte do eleitorado mais organizado.

Mesmo que não seja objeto profundamente tratado neste artigo, uma consideração ulterior pode ser feita no que tange ao papel dos partidos políticos, formação de coalizões de apoio e oposição ao governo ou, mais em geral, do sistema partidário estadual. Apesar do arcabouço institucional brasileiro (com as variações do legado institucional introduzido pela CF de 1934, menos restritivo antes de 1967 e muito restrito pós-1988) limitar a ação dos deputados estaduais e, de certa forma, dos próprios partidos, isso não significa anular o processo de diferenciação que pode ocorrer na perspectiva partidária estadual. A variação no processo decisório entre os Estados indica que muitas lacunas devem ser preenchidas para compreensão das assembleias estaduais, dos resultados legislativos e da dinâmica da relação Executivo/Legislativo.

A literatura convencional desenhou um quadro das assembleias estaduais que, de certa forma, não é identificável largamente nos Estados e nas legislaturas investigadas em períodos constitucionais democráticos. A afirmação de que os governadores apresentariam propostas gerais, submissamente apoiadas pe-

los deputados estaduais, que se dedicariam exclusivamente a projetos de baixa relevância, não é verificável na amostra deste estudo. Variáveis aqui tratadas, como dominância, sucesso, conteúdo dos projetos, demonstram que legislativos cuja única estratégia política seria a adesão/submissão ao Executivo não parecem ser predominantes nos dois períodos democráticos aqui analisados. Há, portanto, elementos para acreditar que a dinâmica legislativa estadual (histórica e recente) seja um pouco mais complexa do que aquela imaginada pela hipótese de controle político total dos governadores sobre o processo decisório estadual. Ou seja, o campo de estudo sobre as instituições representativas estaduais brasileiras está ainda muito longe de ser claramente compreendido histórica e comparativamente.

Notas

* Este artigo tem como base o *paper* Seis décadas de processo legislativo estadual: comparando o processo decisório e as relações Executivo/Legislativo nos Estados brasileiros (1951-2010), apresentado no Painel Legislativos Subnacionais do Primer Encuentro Internacional do Grupo de Estudios Legislativos da ALACIP (Belo Horizonte-MG, 21 de outubro de 2011).

¹ Como ressalva ao leitor, é preciso destacar que a compilação e a sistematização dos dados que serviram de base a essa análise encontram-se em curso. Os dados já consolidados permitem sustentar algumas das afirmações realizadas. Apesar de todos os dados do processo legislativo serem oficiais (coletados nos *sites* das assembleias), conforme se recua no tempo, mais imprecisas e incompletas são as informações divulgadas pelos parlamentos estaduais, sendo normal a ocorrência de grandes lacunas no registro dos projetos de lei. Em virtude disso, apesar de termos sistematizado 92.691 projetos de lei, entre 1951 e 2010 (ES, MG e SP), é provável que o processo legislativo desses Estados reúna uma quantidade maior de projetos.

² O Congresso Nacional não se distancia muito dos demais parlamentos do mundo onde prevalece a regra dos 90% (LIMONGI, 2006), isto é, 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 (LOEWENBERG e PATTERSON, 1979). Entretanto, estudos anteriores (SANTOS, 2001; ABRUCIO, 1998) demonstraram diferenças substantivas entre as assembleias legislativas, assim como um desempenho diferente entre elas e o Congresso Nacional. De fato, em estudos anteriores constatamos tanto a variação entre os Estados quanto à diferenciação com o processo legislativo federal (TOMIO, 2005, 2010, 2011; TOMIO e RICCI, 2010, 2011).

³ O recorte de períodos no processo legislativo estadual orienta-se por duas dimensões: as legislaturas e a vigência das constituições federais (CF 1946, CF 1967-69 e CF 1988). O período da constituição autoritária no regime militar foi dividido em duas etapas, devido ao conjunto de mudanças institucionais do final da década de 1970 e início dos anos 1980 (anistia, pluripartidarismo, eleições diretas para governadores, etc.), e a consequente abertura gradual do regime. Em virtude disso, não há total coincidência entre as legislaturas e a vigência dos princípios constitucionais. Decidimos, no entanto, manter essa discrepância para manter a legislatura como unidade de análise de agregação dos dados do processo legislativo estadual.

⁴ Na história política das instituições representativas brasileiras, o Estado Novo (CF 1937, art 64 § 1º) “A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal”) foi o único período em que havia regras formais que impediam o parlamentar de apresentar individualmente proposições legislativas. Nos Estados, outro exemplo histórico-institucional de restrição desse tipo de atividade parlamentar existia na Constituição “castilhista” do Rio Grande do Sul, onde o presidente do Estado decretava leis com consulta às câmaras municipais, ficando a assembleia restrita à deliberação do orçamento e de lei tributária propostas pelo Executivo (CE-RS de 1891, arts. 31 a 34 e 46 a 48). Na vigência da CF de 1988, exemplo desse tipo está restrito à proposição de emendas à Constituição, cuja iniciativa parlamentar individual é vedada.

⁵ Em estudo anterior, estabelecemos a relação entre o número de projetos dos deputados estaduais e tamanhos da assembleia (TOMIO e RICCI, 2010).

⁶ Em geral, esse tipo de interpretação sobre o processo decisório estadual segue a constatação de que nos estados “não há equipotência entre os Poderes, mas sim uma hipertrofia do Executivo, configurando um sistema ultrapresidencial” (ABRUCIO, 1998: 110-111). Por decorrência, segundo essa interpretação, “os governadores possuíam controle total das assembleias legislativas, aprovando, com grande facilidade, os principais projetos de lei que lhes interessavam” (ABRUCIO, p. 163). Essa afirmação é seguida por estudos semelhantes (ABRUCIO *et al*, 2001; DOMINGUES, 2001; GROHMAN, 2001; BRAGA e FRANÇA, 2008).

⁷ Elas foram agrupadas em 30 competências legislativas (descritas na figura 2) e 13 competências administrativas: Tratados Internacionais, Defesa, Polícia, Organização e Instituições, Proteção da Constituição e Patrimônio Público, Econômicos e Financeiros, Planejamento e Desenvolvimento, Comunicação e Telecomunicação, Minérios Nucleares e Derivados, Transporte/Trânsito, Proteção de Bens Culturais/Educação/Ciência, Proteção do Meio Ambiente e Produção Agropecuária, Assistência Pública Social. Sobre outros aspectos metodológicos dos indicadores, ver Tomio, Ortolan e Camargo (2010, p. 77-80).

⁸ Além disso, a Constituição elevou os municípios ao *status* de entes federativos, reservando a eles o *home rule* e a plena autonomia política. Portanto, toda esfera de “assuntos de interesse local” tornou-se objeto normativo de decisões legislativas autônomas dos governos municipais. Para a compreensão da dinâmica referente à criação e às prerrogativas constitucionais dos municípios após a Constituição de 1988, ver Tomio (2005a, 2005b, 2005c).

⁹ Na CF de 1934, foi introduzida a capacidade de o presidente apresentar proposições e atribuída a iniciativa comum: “Art 41 – A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafos deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões”; e exclusivas nos parágrafos desse artigo: “§ 1º - Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira”, “§ 2º - Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais, quanto aos respectivos serviços administrativos, pertence exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas”, “§ 3º - Compete exclusivamente ao Senado Federal a iniciativa das leis sobre a intervenção federal, e, em geral, das que interessem determinadamente a um ou mais Estados”.

¹⁰ A CF de 1937 definiu em seu texto: “Art 64 - A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária

ou que de uns ou de outras resulte aumento de despesa. § 1º – A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal”.

¹¹ Conforme o art. 67 § 2º da CF 1946, “... compete exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa das leis que criem empregos em serviços existentes, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas”. Em geral, as constituições estaduais repetiram essa exclusividade aos governadores.

¹² Independentemente de haver restrição sobre propor legislação tributária pelos parlamentares na Constituição Estadual, conforme diversas decisões assentadas pelo STF.

¹³ Com exceção da Constituição do Estado de São Paulo, em que por emendas constitucionais os parlamentares tornaram exclusivas de sua iniciativa a proposição de lei sobre Organização do Território e declaração de Utilidade Pública. Conforme o art. 24 §1º da CE, “Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre: 1 – criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; 2 – regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios. [EC 2/1995] (...) 4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado. [EC 24/2008]”.

¹⁴ Interessante notar que, ainda em 2001, alguns autores, mesmo sem questionar a tese da força dos governadores, haviam mostrado que o Executivo era menos bem-sucedido em alguns casos. Assim, ainda analisando uma legislatura (1995-1998), Anastasia (2001) e Santos (2001b), ressaltam o fato de que, no caso das Assembleias de MG e do RJ, não se verificou a preponderância legislativa do Executivo. A dimensão partidária era, porém, ainda pouco explorada pelos autores. Em estudo mais recente sobre a Assembleia de MG, Nunes (2008a) mostra que, através do exame das votações nominais, os partidos que apoiam o governo tendem a ter um comportamento partidário, mesmo que se observe a não cooperação quando as votações são “custosas”. O mesmo autor, analisando as respostas a um questionário aplicado no Legislativo mineiro e na Assembleia Legislativa do RS, informa que “a maior parte dos parlamentares afirma que a estratégia mais eficiente para que o governador obtenha apoio legislativo é a negociação com os partidos” (NUNES, 2008b). Dado esse que foi confirmado em estudo comparativo recente sobre 12 assembleias legislativas (NUNES, 2009). Em abordagem similar, Castro e outros (2009) demonstraram que existem diversos sistemas partidários no âmbito subnacional, em que a grande maioria dos partidos pode ser classificada na escala direita-esquerda. E, em estudo de caso sobre a Assembleia de SC, mostrou-se que “no conjunto dos dados analisados a dimensão governo/oposição revelou ser mais significativa na formação de coalizões em plenário do que o posicionamento dos partidos na escala ideológica” (CARREIRÃO E PERONDI, 2009: 137). Ou seja, a dinâmica das decisões legislativas parece seguir um padrão partidário e o apoio ao governador não é incondicionalmente apartidário.

¹⁵ Uma forma de dimensionar a dinâmica “política” da relação entre os atores seria mostrar as diferenças entre as taxas de sucesso do governo e o tipo de legislação proposta, comparando entre governos majoritários e minoritários. Infelizmente não temos informações detalhadas para proceder a uma análise desse tipo, que certamente requer o aprofundamento monográfico em cada Estado. Uma forma alternativa em busca de evidências para a presença de uma dinâmica procedimental de cunho partidário é considerar os casos de conflito manifesto entre Executivo e Legislativo. Infelizmente, pela insuficiência de dados para todo período investigado, não foi possível estabelecer essa relação por meio do estudo do volume e do resultado dos vetos totais e parciais, como o apresentado em um estudo anterior para um período mais restrito posterior a 1988 (TOMIO e RICCI, 2010).

¹⁶ A literatura que discute este aspecto para o Congresso Nacional explica o conteúdo das leis partindo da análise dos incentivos vindos do próprio sistema eleitoral. Como observado por vários autores, a estrutura dos incentivos eleitorais presentes para o caso brasileiro torna-

ria raros os projetos de lei de iniciativa do Congresso que tratam de questões fundamentais (MAINWARING, 1999; AMES, 2001). Em particular, o predomínio das campanhas eleitorais personalizadas dos parlamentares (AMES, 1995a, 1995b), a incapacidade dos líderes de partido de selecionar os candidatos (MAINWARING, 1999; AMES, 2001), assim como a descentralização do sistema político juntamente ao fator federal (AMES, 1995a, SAMUELS, 2000), e a competição intrapartidária, incentivariam estratégias para o voto pessoal. Isso implica que todo entendimento que diz respeito à legislação é obstinadamente caracterizado pela prática da ressalva de que as normas produzidas pelo Legislativo são secundárias e de relativa importância, já que repletas de concessões e vantagens particularistas. O argumento é basicamente desenvolvido para os deputados federais, mas pode ser estendido certamente ao caso aqui estudado dos deputados estaduais.

¹⁷ Em um estudo anterior (TOMIO e RICCI, 2010), para 22 estados no período posterior à CF de 1988, chegamos a dados semelhantes (47,5% de projetos de leis honoríficas, 36,5% de projetos que regulamentariam políticas públicas e 16% de leis administrativas e financeiras). Isso reforça a complementaridade das variáveis políticas à determinação do contexto institucional resultante da atribuição de competências União/Estados e Executivo/Legislativo.

Referências

ABRUCIO, F. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.

ABRUCIO, F.; CARVALHO TEIXEIRA, M. A.; COSTA, V.M.F.; O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In : SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.

AMES B. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.

AMES B. Electoral rules, constituency pressure, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMES B. *Institutions and politics in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 661-699, 2003.

ANASTASIA, F. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, In: SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BRAGA, S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informa-

tização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.

BRAGA, S. A informatização dos legislativos brasileiros no início da 16ª Legislatura, *Teoria & Sociedade*, v. 14, p. 25-54, 2007.

BRAGA, S. *As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964)*, Tese de doutoramento, Campinas: Unicamp, 2008.

BRAGA, S. & FRANÇA A.S. Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná (1999-2002). In: PERISSINOTTO M.; CODATO A.; BRAGA S.; FUCKS M. (orgs.) *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008.

CARREIRÃO Y. de S.; PERONDI E. Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 71, p. 121-141, 2009.

CASTRO, M.M. M. de; ANASTASIA F; NUNES F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.

DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998, In: SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

GROHMANN, L. G. M. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998, In: SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

LEMOS, L; e RICCI, P. 2001, Brazilian legislators: between partisan and individual activism, paper apresentado no *Workshop on Legislator Views of Brazilian Governance Brazilian Studies Programme*, Latin American Centre, University of Oxford, Friday, 25 de set 2009.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, v. 76, p. 17-41, 2006.

LOWENBERG, G; PATTERSON S. *Comparing Legislatures*, Boston: Little Brown, 1979.

MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MORAES, F. A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Ceará: 1995 a 1998, In: SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

NUNES, F. Convergência partidária e base parlamentar: o comportamento dos partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 10, n. 15, p. 83-130, 2008.

NUNES, F. *Governos de coalizão e resultados de soma positiva em Minas Gerais e Rio Grande do Sul, 1999-2006*, (dissertação de mestrado apresentada na Universidade Federal de Minas Gerais), 2008.

NUNES, F. Qual a estratégia mais eficiente para obter apoio parlamentar? A relação Executivo-Legislativo em 12 Assembleias Estaduais, (paper apresentado no encontro da IPSA, Santiago do Chile, 2009).

PEREIRA, A. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989, In: SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

RICCI, P. A medida das leis: o uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. *BIB*, v. 54, p. 101-123, 2002.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados*, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

SAMUELS, D., Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil, *Comparative Politics*, 2000.

SANTOS, F. A dinâmica legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura, In: SANTOS F. (org.) *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro, Editora: FGV, 2001.

SOUZA, C; DANTAS NETO, P.F. *Governo, elites políticas e políticas públicas nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SHUGART, M.; CAREY, J., *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SANTOS, F. (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TOMIO, F. R. L. The creation of municipalities after the 1988 constitution. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.1, Edição Especial, 2005.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito*, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, v. 42, p. 103-120, 2005.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política, Curitiba*, v. 24, p. 123-148, 2005.

TOMIO, F. R. L. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Y; e BORBA, J. *Os partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis: Insular, 2006.

TOMIO, F. R. L. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. REL (no prelo).

TOMIO, F. R. L; ORTOLAN, M; CAMARGO, F. S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. *Revista da Faculdade de Direito, UFPR*, v. 51, p. 73-100, 2010.

TOMIO, F. R. L; RICCI, P. *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas assembleias estaduais*. In: 7º Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 2010.

TOMIO, F. R. L. O governo estadual na experiência política brasileira: As performances legislativas das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia e Política* (no prelo).

3

O tamanho do município e o desempenho no exercício da função fiscalizadora¹

Guilherme Wagner Ribeiro

Doutor em Ciências Sociais (PUC Minas) / Professor de Direito Constitucional da PUC Minas / analista legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Resumo: O texto revela a existência da correlação entre o exercício da função fiscalizadora pelas câmaras municipais e o tamanho do município. Para isso, apresenta algumas diferenças entre o funcionamento dos legislativos locais e o nacional, em virtude da quantidade de membros que os integra. Identifica ou não a existência da mencionada correlação nos seguintes institutos: pedido de informação, convocação de autoridade municipal, denúncia de irregularidade no TCE, Comissão Parlamentar de Inquérito e audiência pública.

Palavras-chave: Poder Legislativo local / desempenho da função fiscalizadora – tamanho do município.

Abstract: Aiming at showing the existence of a correlation between the exercise of the city council's oversight function and its territory size, the text lists a number of differences between the workings of the national legislature and the local ones, vis-à-vis their quantitative membership composition. It also elicits the existence or non-existence of the aforementioned correlation in the following institutions: information request, summoning of city authorities, irregularities reporting the State's Court of Auditors (TCE), Parliamentary Commission of Inquiry and public hearings.

Keywords: Legislative local / performance of control function – size of the municipality.

1. Introdução

Este trabalho aborda a existência da correlação entre o tamanho do município e o desempenho de suas câmaras municipais no exercício da função fiscalizadora. O texto traz ainda, em caráter complementar, informações sobre a correspondência entre

o uso de alguns instrumentos de fiscalização e o equilíbrio entre maioria e minoria. A pesquisa se desenvolve em terreno de escassa bibliografia, uma vez que os trabalhos sobre o Legislativo no Brasil privilegiam o estudo do Congresso Nacional, em função da sua importância e da facilidade de acesso aos dados. As pesquisas sobre as câmaras municipais, como regra, realizam estudos de caso, sendo raros os trabalhos em perspectiva comparada. Ao focar a função fiscalizadora das câmaras municipais por essa ótica, esta pesquisa traz uma contribuição inovadora para a pesquisa legislativa no Brasil. O trabalho contribui também, ainda que de forma indireta, para a reflexão sobre federalismo brasileiro, já que também são poucos os estudos que examinam a correlação entre eficiência do poder público local e o tamanho dos municípios.

O texto, inicialmente, discute o que se entende por exercício da função fiscalizadora pelo Parlamento e aponta algumas diferenças entre o funcionamento do Poder Legislativo nacional e local no desempenho dessa função, para que o leitor não estenda automaticamente a este as informações e análises que dispõe sobre aquele, o que é relativamente comum. Em seguida, são prestadas informações acerca da metodologia adotada para, por fim, abordar alguns dos instrumentos para o exercício da função fiscalizadora – pedido de informação, CPIs, convocação de autoridades –, correlacionando-os com o tamanho do município.

2. A função fiscalizadora e suas especificidades locais

O sentido aqui adotado para o exercício da função fiscalizadora não a restringe aos instrumentos que buscam a responsabilização dos agentes públicos, por eventual irregularidade identificada na gestão da coisa pública. O desempenho de tal função pode se limitar às medidas que exijam dos demais órgãos e Poderes, em especial, o Poder Executivo, a apresentação de justificativas públicas sobre as razões pelas quais determinado serviço público assume determinadas características, priorize determinada região, enfoque determinado público,

para citar alguns exemplos. Com frequência, o exercício da função fiscalizadora está vinculado à aplicação de sanção prevista na ordem jurídica, como a cassação, a recomendação ao indiciamento pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) ou a rejeição ou censura das contas do chefe do Poder Executivo. Os procedimentos para o exercício da função fiscalizadora encontram-se disciplinados na ordem jurídica, em especial na Constituição Federal (CF), e quando a sanção decorre do julgamento das contas, o auxílio do Tribunal de Contas é fundamental. Todavia, não se pode ater a compreensão do exercício da função fiscalizadora pelo Legislativo aos mecanismos sancionatórios, desconsiderando a importância do debate sobre as políticas públicas. Nesse sentido, a mera denúncia de uma irregularidade ou a crítica à ineficiência feita por parlamentares na tribuna das casas legislativas integram o exercício da função fiscalizadora.

Estamos, assim, de acordo com Luis Aguiar de Luque, para quem “a função de controle representa sobretudo uma função de informação, sendo a difusão de informativa onde reside a efetiva capacidade controladora do Parlamento” (LUQUE, 1997, p. 79). A difusão da informação está associada à repercussão social das atividades de controle legislativo, que se torna tanto um estímulo aos parlamentares para que as promovam quanto uma forma de ampliação de sua eficácia (MORILLO, 1997). Nesse contexto, a ausência de interesse da sociedade pelas ações de controle é um dos fatores apontados como responsáveis pela baixa eficácia da ação fiscalizadora do Poder Legislativo. Se as CPIs atraem os parlamentares, é porque essa ação lhes confere visibilidade. Certo é que a compreensão da função fiscalizadora dessa forma dissolve as fronteiras entre a *accountability* vertical e horizontal, porque o Poder Legislativo age, não raras vezes, provocado por determinados setores ou pelos meios de comunicação. Se as referidas formas de *accountability* forem tratadas de forma estanque, a abordagem encontrará sérias restrições explicativas, sobretudo quando se reconhece o Poder Legislativo como instância de mediação entre a sociedade e o Estado. Basta considerar que a oposição parlamentar frequentemente tenta sensibilizar a opinião pública acerca de suposta irregularidade no

Poder Executivo, evidenciando o nexó entre as referidas formas de *accountability*.

Considerando que a literatura brasileira sobre o exercício da função fiscalizadora pelo Poder Legislativo privilegia o exame do Congresso Nacional, convém chamar a atenção para alguns aspectos que afastam a possibilidade de extensão imediata das conclusões da referida literatura para o âmbito local, em virtude de suas especificidades. Por exemplo, para a maioria das câmaras municipais, não há que se falar em lideranças de bancada, já que o número de parlamentares dispensa essa figura. Da mesma forma, o papel das comissões se altera significativamente, uma vez que a discussão em um plenário com nove vereadores pode ser mais rica que nas comissões permanentes compostas de três parlamentares. O volume de matérias no Congresso Nacional, por sua vez, requer a definição de uma pauta, já que não há meios de se apreciarem todas as proposições em tramitação, o que não ocorre nos demais níveis da Federação, em que o número de projetos de lei é menor, em virtude da competência legislativa restrita. O fato de a Câmara ser capaz de apreciar, caso assim queira, todas as matérias altera a configuração do poder de agenda do presidente. Diferentemente do que ocorre no âmbito federal, as câmaras municipais comumente não dispõem de assessoria institucionalizada e, em alguns casos, os assessores externos são os mesmos do Poder Executivo. A capacidade de obstrução no âmbito municipal é muito menor, porque ela é facilitada quando há muitas matérias na pauta e vários parlamentares compondo a minoria, de forma que possam utilizar os recursos regimentais. Se nas câmaras municipais a minoria não dispõe, com a mesma intensidade, dos recursos para fazer obstrução, sua força cai e a maioria se impõe com mais facilidade, comprometendo o já frágil pluralismo presente nos municípios pequenos. A proximidade dos agentes políticos da população reduz o papel da mídia no controle daqueles. No âmbito local, a estrutura partidária fica, como regra, refém dos interesses político-eleitorais dos parlamentares de cada partido que são majoritários naquele município.

Além disso, segundo Marcus André Melo, “a execução orçamentária no âmbito local [...] é muito menos transparente que no âmbito federal. As contas municipais não estão disponíveis na internet como no caso do Siafi.” (MELO, 2006, p. 220). A existência do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – Siaf – (VALENTE, 2004) no âmbito federal coloca uma questão-chave para os mecanismos de controle do Parlamento, porque se trata de um instrumento que independe da regra da maioria, o inverso do que ocorre com a maior parte dos instrumentos de controle parlamentar. Os municípios ainda não contam com instrumento similar ao Siafi na administração federal, o que enfraquece ainda mais a oposição no Poder Legislativo local. É bem verdade que a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, estabelece a exigência de transparência das despesas públicas, escalonando o prazo para o cumprimento da norma segundo o tamanho do município. Tal norma reconhece, dessa forma, a limitação dos municípios de pequeno porte.

3. Considerações metodológicas

A pesquisa contou com diferentes bases de dados. Como dados primários, utiliza o *survey* realizado pelo autor em 2007, que contou com o apoio da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais ao formatar, imprimir e remeter, em fevereiro de 2007, o questionário para as câmaras dos 853 municípios do Estado de Minas Gerais. O questionário foi acompanhado de carta de gerentes de setores que mantêm interação com as câmaras municipais, solicitando o preenchimento e a devolução do mencionado instrumento. As câmaras interessadas podiam solicitar o questionário no formato eletrônico e remetê-lo por e-mail para o Centro de Apoio às Câmaras. No final de abril e início de maio daquele ano, quando aproximadamente 60 questionários haviam sido respondidos, foi encaminhado um e-mail para as câmaras que ainda não haviam se pronunciado, reiterando o pedido. As últimas respostas chegaram em junho de 2007, totalizando 101 questionários respondidos, distribuídos da seguinte forma, considerando o tamanho populacional dos municípios:

Tabela 1 – Distribuição da amostra do *survey* realizado pelo autor segundo tamanho do município

Tamanho do Município Hab.	Respondentes		Municípios do Estado	
até 5000	28	27,72%	241	28,25%
de 5000 a 10000	26	25,74%	252	29,54%
de 10001 a 20000	15	14,85%	189	22,16%
de 20001 a 50000	19	18,81%	107	12,54%
de 50001 a 100000	9	8,91%	38	4,45%
de 100001 a 200000	3	2,97%	13	1,52%
acima de 200001	1	0,99%	13	1,52%
TOTAL	101	100%	853	100%

Fonte: *Survey* realizado pelo autor em 2007

Como se pode verificar, ao se comparar o percentual das câmaras respondentes com o dos municípios do Estado em cada faixa de tamanho populacional, não há grandes distorções entre a amostra e o universo. Ainda assim, trata-se de uma amostra não probabilística, de forma que não há a pretensão de se generalizarem os resultados para o universo dos municípios quando os dados do *survey* forem examinados.

Dividindo os municípios mineiros em quartis, de forma que o primeiro é composto de municípios que apresentam os piores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)², nossa amostra tem a seguinte distribuição:

Tabela 2 – Distribuição da amostra da pesquisa sobre comunicação e informação nas câmaras de Minas Gerais em 2007 segundo quartis de IDH

	IDH	Quant. de Mun.	Mun. da Amostra	%
1° quartil	até 0,67	214	14	6,5%
2° quartil	até 0,72	213	26	12,2%
3° quartil	até 0,76	213	31	14,6%
4° quartil	até 0,81	213	30	14,1%
TOTAL		853	101	11,8%

Fonte: *Survey* aplicado pelo autor

IDH-M: Atlas do Desenvolvimento Humano (Fundação João Pinheiro)

Conforme se verifica, as câmaras com IDH-M mais baixo estão mais representadas na amostra. Teste de igualdade das médias para as variáveis de tamanho populacional também indica que os municípios pesquisados no *survey* se divergem do universo no indicador do IDH-M, apresentando condições socioeconômicas mais favoráveis.

Como dados secundários, utilizam-se o censo legislativo realizado pelo Interlegis em 2005 e o censo populacional do IBGE de 2007. Segundo relatório metodológico do censo legislativo, foram selecionados 231 pesquisadores em todo o País para aplicar um questionário em seus respectivos Estados (BRASIL, 2007). Essa equipe recebeu treinamento de 30 horas na sede do Interlegis. Para a realização do censo, o questionário foi submetido a um pré-teste aplicado em cinco Estados da Federação (São Paulo, Amapá, Paraíba, Mato Grosso e Rio Grande do Sul).

Foi também realizada uma checagem dos questionários aplicados em uma amostra de 12,24% do universo. Segundo o mencionado relatório, “o bloco referente às informações financeiras foi totalmente rejeitado por não conter conjunto consistente de dados” (BRASIL, 2007, p. 15). A base de dados fornecida pelo Interlegis contém 825 municípios. Embora o Estado de Minas Gerais tenha 853 municípios, as 28 câmaras ausentes não distorcem a amostra. Dos dados coletados pelo Interlegis, selecionamos os que se referem ao tema desta investigação.

O índice de equilíbrio entre maioria e minoria foi criado, dividindo-se o número de vereadores que apoiam o prefeito pelo número daqueles que se opõem a ele.

4. O uso dos instrumentos da função fiscalizadora no âmbito local

A exigência de que as ações do Poder Legislativo sejam aprovadas mediante a regra da maioria é um fator que, segundo a literatura, inibe o exercício da função fiscalizadora. Por essa razão, separamos os instrumentos em três blocos. O primeiro se refere a instrumentos que dependem da regra da maioria para serem

acionados – pedido de informação, convocação de autoridade e denúncia ao Tribunal de Contas. Em seguida, avaliamos o número de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), cuja realização depende de requerimento subscrito por um terço dos parlamentares e, por fim, analisamos a realização de audiência pública, cuja realização ora depende de aprovação de requerimento próprio pela maioria, ora a realização é determinada por lei.

4.1 Mecanismos que dependem da maioria

Como regra, as ações do Poder Legislativo dependem da aprovação da maioria, o que reduz a efetividade de sua função fiscalizadora, uma vez que a maioria tende a compartilhar as funções de governo em detrimento de suas atribuições parlamentares de controle. Neste tópico, examinaremos importantes mecanismos para a ação fiscalizadora prevista na Constituição Federal que dependem da regra da maioria: pedido de informação, convocação de autoridade municipal e denúncia de irregularidade no Tribunal de Contas do Estado (TCE). Serão apresentadas informações complementares referentes à correlação da efetividade desses mecanismos com o equilíbrio entre maioria e minoria, bem como com o tamanho do município, considerando a amostra das 101 câmaras municipais que responderam ao questionário elaborado por esta pesquisa.

O primeiro instituto a que podemos fazer referência, porque básico para a atividade parlamentar, é o pedido de informação³. A Constituição Federal, em seu art. 50, § 2º, prevê:

Art. 50 – (...)

§ 2º – As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (BRASIL, 1988).

Atendendo ao princípio da simetria⁴, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, geralmente, reproduzem o conteúdo desse dispositivo. No que tange à sanção, o § 4º, inciso III, do art. 3º do Decreto-Lei nº 201, de 1967, estabelece que constitui infração político-administrativa o prefeito deixar de fornecer as informações adequadamente solicitadas pelo Poder Legislativo. Há uma incongruência no texto constitucional, uma vez que as comissões podem convocar uma autoridade municipal, mas dependem da Mesa para solicitar uma informação. As comissões podem o mais e não podem o menos. De qualquer forma, verifica-se que o simples pedido de informação passa pela regra da maioria ao ser aprovado pela Mesa, que reproduz, tanto quanto possível, a proporcionalidade das forças políticas que compõem o Plenário (art. 58, § 1º, da CF).

Os regimentos internos das casas legislativas oferecem tratamento diferenciado para a tramitação dos requerimentos contendo pedido de informação. No Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por exemplo, o requerimento deve ser submetido à aprovação do Plenário. No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, o requerimento não é apreciado pelo Plenário, mas apenas pela Mesa Diretora, de cuja decisão cabe recurso. Considerando o direito dos parlamentares de acesso à informação como condição para o exercício de seu mandato, os pedidos de informação deveriam ser apreciados tecnicamente, o que é mais difícil acontecer quando submetidos ao Plenário. Diversos aspectos técnicos podem justificar o indeferimento do pedido: se a informação é sigilosa, nos termos da lei; se o Legislativo já dispõe da informação ou se outro pedido similar já foi encaminhado; se há um nexo entre o pedido e sua justificativa; se o pedido foi dirigido à autoridade correta; ou se ele transcende os limites da ação fiscalizadora do Poder Legislativo. O pedido de informação é um mecanismo importante para a redução da assimetria informacional entre os Poderes e para o exercício da função fiscalizadora. Nessa relação assimétrica, o polo desfavorecido precisa de um patamar mínimo de informação e de *expertise* para acionar os instrumentos adequados de fiscalização. Por isso, a trajetória

dos parlamentares e a existência de assessoria são variáveis que condicionam a efetividade dos instrumentos de fiscalização. Nas câmaras municipais, como regra, os pedidos de informação passam pelo Plenário, o que apresenta como vantagem o fato de se aproveitar melhor a contribuição de todos os vereadores. Já tivemos a oportunidade de observar que, nas câmaras municipais, por uma questão de escala, o Plenário pode ser a instância que confere maior qualidade ao processo deliberativo. Em parlamentos com muitos membros, entretanto, os debates mais qualificados ocorrem comumente nas comissões permanentes. Deve-se, ainda, observar que a adoção de medidas de transparência, permitindo o amplo acesso a informações pelos parlamentares ou por qualquer interessado – como o já mencionado Siafi –, reduz a necessidade do pedido de informação.

Embora o pedido de informação seja um instrumento básico para o exercício da função fiscalizadora, os dados colhidos revelam a deficiência no uso desse recurso. Das 101 câmaras que retornaram o questionário, 81 (81,28%) responderam corretamente ao quesito referente ao pedido de informação. Entre elas, 14 (17,3%) não encaminharam sequer um pedido de informação ao Poder Executivo e 13 (16%) encaminharam apenas de um a cinco pedidos em 2007.

Tabela 3 – Número de câmaras municipais por número de pedidos de informação encaminhados ao Poder Executivo em 2007

Pedidos de Informação	Nº de Câmaras	% Coluna
não houve	14	17,3
de 1 a 5	13	16
de 6 a 10	21	25,9
de 11 a 20	19	23,5
21 ou mais	14	17,3
TOTAL	8	100

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007

Como os dados revelam, é significativo o número de câmaras municipais que não utilizaram ou utilizaram pouco o pedido de informação, recurso inerente ao exercício da função fiscalizadora e que promove a produção e a circulação da informação no âmbito local. Examinando esses dados, verifica-se que a realização do pedido de informação mantém relação tanto com o tamanho do município, de forma que, quanto menor o município, menor o encaminhamento de pedidos de informação.

Tabela 4 – Número de pedidos de informação encaminhados pelas câmaras ao Poder Executivo em 2007 por tamanho de município

	0		de 1 a 5		de 6 a 10		de 11 a 20		mais do que 21			
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	total	%
até 5000	6	26,1	5	21,7	3	13	7	30,4	2	8,7	23	100
de 5001 a 10000	5	20,8	5	20,8	6	25	6	25	2	8,3	24	100
de 10001 a 20000	1	10	1	10	3	30	3	30	2	20	10	100
de 20001 a 50000	1	6,7	2	13,3	7	46,7	1	6,6	4	26,7	15	100
acima de 50000	1	11,1	0	0	2	22,22	2	22,2	4	44,4	9	100
TOTAL	14		13		21		19		14		81	

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007

Entre os 14 municípios que não enviaram nenhum pedido de informação ao Poder Executivo, 11 têm menos de 10 mil habitantes; entre os 13 municípios que enviaram de um a cinco pedidos de informação, dez se encontram nessa faixa populacional. Os municípios com mais de 10 mil habitantes apresentam resultados melhores na utilização desse recurso. Aplicamos teste para verificar a correlação entre o pedido de informação e as seguintes variáveis: a) tamanho do município; b) IDH; e c) equilíbrio entre maioria e minoria. Verificamos que há uma correlação positiva entre pedido de informação e tamanho de município, ou seja, à medida que consideramos municípios maiores, suas câmaras tendem a aprovar um maior número de pedidos de informação⁵.

É interessante observar que identificamos uma correlação negativa, ainda que fraca, entre equilíbrio maioria e minoria e pedido de informação, o que se traduz na seguinte afirmativa: à medida que cresce a diferença de membros a favor do governo, diminui o número dos pedidos de informação⁶, confirmando a tese de que a regra da maioria é um óbice para o exercício da função fiscalizadora. Não há correlação entre pedidos de informação e IDH.

Deve-se ressaltar que estamos examinando uma parte apenas do processo de pedido de informação, qual seja, o seu encaminhamento, porque há uma longa distância entre essa etapa inicial, a resposta recebida e o seu adequado aproveitamento. Em algumas situações, o prefeito não responde até que o interessado acione a Justiça, ainda que a informação não revele nenhuma irregularidade.

Outro mecanismo à disposição das câmaras municipais para o exercício da atividade fiscalizadora é a convocação de secretário ou outra autoridade do Poder Executivo (salvo o prefeito) para prestar esclarecimento, nos termos do § 2º do art. 58 da CF. A convocação pode ser feita pelo Plenário ou pelas comissões e o encontro pode ocorrer em reunião desses órgãos, de forma que apenas parlamentares e convidados possam se manifestar, ou em audiências públicas, das quais qualquer interessado pode participar e encaminhar perguntas. O adequado aproveitamento da presença de uma autoridade da Prefeitura em um debate aberto está relacionado à capacidade dos vereadores de formular perguntas e observações acerca da política pública sob a responsabilidade dessa autoridade. Diante da assimetria informacional, o polo desfavorecido precisa dispor de um mínimo de informação e capacidade cognitiva, de forma a tirar melhor proveito da interação com aquele que detém mais informação. Se a Câmara estiver completamente despreparada sob o ponto de vista informacional, dificilmente ocorrerá qualquer processo deliberativo. De qualquer forma, a convocação da autoridade do Poder Executivo é um mecanismo que tem um forte potencial para a promoção da deliberação, entendida como troca pública de razões, de forma a aperfeiçoar a ação do Estado e a sociali-

zar informações de interesse dos afetados pela política pública em tela. Conquanto seja um instrumento de fiscalização, é possível que a maioria e o governo o vejam de forma positiva, já que constitui uma possibilidade de apresentação pública das ações da prefeitura. A convocação de autoridade exige, contudo, o preparo técnico dos convocados para responder às perguntas, pois elas não são previamente repassadas a eles.

Os dados decorrentes de nosso questionário revelam o baixo aproveitamento da faculdade de convocar autoridades do Poder Executivo pelas câmaras municipais. De nossa amostra, 29 (28,7%) não convocaram autoridade do Poder Executivo nem uma vez sequer em 2007; 15 (14,9%) convocaram apenas uma vez e outras 15, duas vezes; seis (5,9%) não responderam a esse quesito.

Tabela 5 – Nº de convocações para esclarecimentos nas câmaras municipais de Minas Gerais em 2007

	Nº	% Coluna
não houve	29	30,5
uma	15	15,8
duas	15	15,8
três	11	11,6
quatro	5	5,3
cinco	7	7,4
seis ou mais	13	13,7
TOTAL	95	100

Fonte: Questionário aplicado para esta pesquisa, 2007

Ao examinarmos a correlação entre tamanho de município e convocação de autoridades das prefeituras, verificamos que 21 dos 29 municípios que não chegaram a convocar autoridade para prestar esclarecimentos têm menos de 10 mil habitantes. Entre os municípios com menos de 10 mil habitantes, o percentual daqueles que não convocaram autoridade para prestar esclarecimento é superior à média. Esse percentual cai à medida que examinamos as faixas seguintes de tamanho populacional, na tabela que segue:

Tabela 6 – Número de convocação de autoridade por tamanho de município em 2007

Número de Convocações														
	0		1		2		3		4		5		Total	
Tamanho dos mun. hab.	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	11	40,74	3	11,11	4	14,81	2	7,41	2	7,41	5	18,52	27	100
de 5001 a 10000	10	45,45	4	18,18	1	4,55	2	9,09	2	9,09	3	13,64	22	100
de 10001 a 20000	4	26,67	3	20	2	13,33	1	6,67	0	0	5	33,33	15	100
de 20001 a 50000	4	21,05	3	15,79	5	26,32	4	21,05	1	5,26	2	10,53	19	100
acima de 50001	0	0	2	16,67	3	25	2	16,67	0	0	5	41,67	12	100
TOTAL	29	30,53	15	15,79	15	15,79	11	11,58	5	5,26	20	21,05	95	100

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007

Verifica-se uma correlação entre os municípios que não convocaram autoridades do Poder Executivo e o tamanho deles: de nossa amostra de 27 municípios com menos de 5 mil habitantes, 11 (40,74%) não convocaram secretários para a prestar esclarecimentos na Câmara Municipal em 2007; dos 26 municípios entre 5 e 10 mil habitantes, 10 (45,45%) não fizeram uso desse mecanismo. O percentual cai na faixa entre 10 e 50 mil para 26,1%, pois, das 19 câmaras de nossa amostra, apenas quatro não convocaram secretários. O teste de correlação apontou novamente uma correspondência fraca, porém significativa, entre tamanho do município e convocação de autoridades: em média, há um crescimento do número de convocação de autoridades à medida que cresce o tamanho dos municípios⁷, embora não se tenha encontrado correlação entre esse instituto e o IDH. Esse teste também não apontou a existência de correlação entre a convocação de autoridade e o equilíbrio entre maioria e minoria. Isso talvez decorra do fato de que a convocação da autoridade possa ser também uma oportunidade para que o Poder Executivo apresente suas iniciativas bem-sucedidas.

A denúncia de irregularidade ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) é um mecanismo muito pouco utilizado pelas câmaras municipais, segundo os dados de nossa pesquisa. Das 101 câmaras, apenas 14 (13,9%) informaram que encaminharam em 2007 denúncias ao TCE. Talvez haja desconhecimento dos vereadores sobre esse recurso, mas certamente pesa algum descrédito ou alguma desconfiança em relação ao TCE como efetivo órgão auxiliar das câmaras no exercício de sua ação fiscalizadora. Para os demais órgãos que exercem a função de controle da administração pública – TCE e Ministério Público –, as câmaras municipais raramente são vistas como parceiras ou como integrantes de um sistema de controle externo, pois, de maneira geral, são tomadas apenas como objeto da ação fiscalizadora. É interessante observar que os quatro municípios com população acima de 100 mil habitantes não fizeram uso desse recurso, e os municípios pequenos apresentaram desempenho equivalente aos de médio porte. Não há, pois, correlação entre a denúncia de irregularidade e o tamanho de municípios.

Tabela 7 – Denúncia de irregularidade por tamanho de município em 2007

	Sim		Não		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	4	14,81	23	85,19	27	100
de 5001 a 10000	4	18,18	18	81,82	22	100
de 10001 a 20000	1	7,14	13	92,86	14	100
de 20001 a 50000	3	15,79	16	84,21	19	100
acima de 50000	2	18,18	9	81,82	11	100
TOTAL	14	15,05	79	84,95	93	100

Fonte: Survey realizado para esta pesquisa, 2007

Não obstante, o teste de correlação apontou uma correspondência negativa, ainda que fraca, entre a denúncia de irregularidade e o equilíbrio entre maioria e minoria, ou seja, à medida que se eleva o peso da maioria em detrimento da minoria, diminui o número de denúncias de irregularidade.⁸

Interessa-nos chamar a atenção para o fato de que, enquanto o pedido de informação pode subsidiar a deliberação, uma vez que permite que o debate público ocorra mais bem informado e a convocação de autoridade oferece a possibilidade de uma deliberação pública com a participação de uma autoridade do Poder Executivo, a denúncia de irregularidade não promove a deliberação no âmbito local, pois é um mecanismo utilizado quando os conflitos entre as forças políticas estão acirrados, não havendo cenário para práticas cooperativas. Nem por isso, evidentemente, deixa de ser um recurso legítimo e importante na ordem democrática.

4.2 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) apresentam importantes diferenças em relação aos institutos mencionados anteriormente. A primeira delas é o fato de que elas são um recurso à disposição da minoria, ou seja, sob o ponto de vista constitucional, para que a CPI seja instaurada⁹, bastam as assinaturas de um terço dos parlamentares de uma Casa Legislativa e o preenchimento de regras regimentais, nos termos do § 3º do art. 58 da CF. Na prática, as dificuldades para instalação de CPIs, como as da Petrobras e dos Bingos, revelam os entraves para a efetividade do referido dispositivo. Há diversas formas para que a maioria obstrua o uso desse recurso, que, a rigor, deveria estar disponível para a minoria. Por exemplo, admite-se que os regimentos internos restrinjam o número de CPIs em funcionamento na Casa Legislativa, o que impõe estabelecer uma regra de prioridade. Em alguns casos, a inversão da ordem de instalação das CPIs ocorre mediante requerimento votado em Plenário e, portanto, mais uma vez, acaba por prevalecer a regra da maioria. A instalação de CPIs que não ameaçam o governo, até o limite de uma CPI em funcionamento permitido pelo Regimento, é outra estratégia para impedir a instalação de uma comissão parlamentar de interesse da minoria. O deputado José Genuíno, quando na oposição, deu às CPIs que usavam essa estratégia a alcunha de “CPIs de obstrução” (BULOS, 2001). Além disso, não se pode perder de vista que, ainda que a minoria consiga a instauração da

CPI, independentemente da regra da maioria, ela continua a ser minoria na composição da comissão, podendo encontrar dificuldade para a aprovação de seus requerimentos e para o direcionamento dos trabalhos no interior da comissão. Nesse aspecto e no caso de que a comissão tenha como foco as possíveis irregularidades do governo, a minoria conta com a força da opinião pública.

Uma segunda diferença importante das CPIs em relação aos instrumentos de controle anteriormente mencionados refere-se aos poderes próprios de investigação das autoridades judiciárias, assegurados aos parlamentares, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal. Assim como a criação da CPI com um terço das assinaturas dos membros de uma das casas legislativas, a previsão de tais poderes é uma inovação da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 1.579, de 1952, não estabelece os alcances e limites de tais poderes de investigação, o que foi objeto de construção jurisprudencial. Dessa forma, dois recursos se destacam para as CPIs: a transferência do sigilo bancário, fiscal e telefônico¹⁰; e a convocação de testemunhas para depor¹¹. Tais poderes não são estendidos às câmaras municipais, uma vez que os municípios não têm autoridade judiciária. Assim, as CPIs precisam solicitar que o juiz determine o cumprimento daquelas medidas para que possam utilizá-las em determinada investigação. De qualquer forma, as CPIs são instrumentos diferenciados do Poder Legislativo para a produção da informação.

As Comissões Parlamentares de Inquérito enfrentam dois grandes desafios: (a) o primeiro está na forma de lidar com os meios de comunicação e com a opinião pública – há uma tensão entre a publicidade inerente aos trabalhos parlamentares e a discrição das atividades de investigação, até mesmo para não submeter o investigado, que é inocente até que se prove o contrário, à execração pública¹² –; (b) o segundo desafio é o desenvolvimento de um sistema de gestão e tratamento de informações, para conseguir administrar o imenso volume de informações e documentos que recebem em curto espaço de tempo para sua investigação. A Comissão Parla-

mentar de Inquérito do Banestado, por exemplo, reuniu 520 caixas-arquivo de documentação, estimando-se em cinco toneladas o peso dos documentos, embora não tenha concluído os seus trabalhos.

Apesar de ser um recurso disponível, em tese, à minoria, das 100 câmaras que responderam ao quesito pertinente a essa matéria, apenas 14 informaram que instalaram pelo menos uma comissão parlamentar de inquérito, restando 86 câmaras que não o fizeram.

Tabela 8 – CPIs nas câmaras municipais de MG por tamanho de município em 2007

Tamanho	Não		Sim		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	26	92,86	2	7,14	28	100
de 5001 a 10000	23	92	2	8	25	100
de 10001 a 20000	11	73,33	4	26,67	15	100
de 20001 a 50000	16	84,21	3	15,79	19	100
acima de 50000	10	76,92	3	23,08	13	100
TOTAL	86	86	14	14	100	100

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007

Os dados não sugerem uma correlação entre tamanho dos municípios e a realização de Comissões Parlamentares de Inquérito, mas os índices das câmaras dos municípios menores de 10 mil habitantes apresentam-se inferiores aos das demais faixas de tamanho de municípios.

Os dados de nossa amostra não revelam correlação entre instalação de CPIs e equilíbrio de maioria e minoria. Da mesma forma, não há correlação entre CPIs e tamanho de municípios e tampouco com o IDH. O que fica evidente, apenas, é que esse instituto de fiscalização é pouco utilizado no âmbito municipal, não obstante qualquer das variáveis examinadas.

4.3 As audiências públicas

Audiência pública é uma reunião aberta aos interessados em que se convocam autoridades ou especialistas para se discutir determinado assunto, podendo qualquer pessoa se manifestar para complementar, acrescentar informações, questionar ou fazer ponderações. Trata-se, pois, de um mecanismo propício à deliberação pública. Essas audiências, mencionadas no art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal, podem ter como objeto uma proposição legislativa, algum problema que afeta determinada comunidade ou uma política pública, de forma que elas podem estar vinculadas tanto à função legislativa quanto à fiscalizadora (FIGUEIREDO, 2001). A audiência pública pode tanto representar uma estratégia para se tentar colocar determinada questão na agenda política como pode servir para se avaliar a eficácia de determinada política pública. Embora ela seja adequada para a deliberação, não há garantia de que o debate ocorra, especialmente se a audiência for realizada tão somente para se cumprir uma exigência legal. Ademais, eventos e instituições abertos à participação da sociedade podem ser planejados com o intuito de se criar uma imagem de um processo democrático e de participação popular, encobrindo os efetivos processos decisórios em instâncias políticas e administrativas insuladas. Ocorre que há sempre o risco de se perder o controle e de a participação da sociedade ultrapassar os limites que lhe foram previamente planejados.

Embora o texto constitucional faça referência às audiências públicas apenas no capítulo que trata do Poder Legislativo, elas não são uma exclusividade, sendo também adotadas pelos Poderes Executivo e Judiciário¹³. No Legislativo, a realização de audiência pública depende de requerimento que deve ser submetido à regra da maioria, salvo as audiências realizadas por força de lei. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, determina a realização de audiência pública para a aprovação das leis orçamentárias e para a prestação de contas, da mesma forma que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, exige que a alteração do Plano Diretor seja precedida de audiência pública. A Lei nº 8.689, de 27 de junho

de 1993, que dispõe sobre prestação de contas na área da saúde, também exige que a Câmara realize audiência pública. Entretanto, é significativo o número de câmaras municipais que não cumprem tais determinações legais. Do Censo do Legislativo do Interlegis de 2005 constou a seguinte questão: “a Casa tem convocado a população para audiência pública?” Das 793 câmaras que responderam ao quesito, 435 (55%) deram resposta negativa, contra 357 (45%), que afirmaram convocar a população para participar de tais eventos. É razoável supor que as câmaras que não convocaram a população não realizaram, de fato, as audiências, uma vez que a convocação é parte essencial do planejamento de qualquer audiência pública. Ao decompor esses dados por grupos de municípios organizados por faixas populacionais, verificamos que os menores municípios, em média, apresentaram os piores resultados.

Tabela 9 – Número de câmaras municipais de Minas Gerais que convocaram a população para audiências públicas por tamanho de município – 2005

Tamanho do Município Hab.	Não		Sim		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	143	62,7	85	37,3	228	100
de 5001 a 10000	141	56	111	44	252	100
de 10001 a 20000	88	54,3	74	45,7	162	100
de 20001 a 50000	48	47,5	53	52,5	101	100
de 50001 a 100000	9	29	22	71	31	100
acima de 100000	7	36,8	12	63,2	19	100
TOTAL	436	55	357	45	793	100

Fonte: Censo do Legislativo realizado pelo Interlegis, 2005

Ressalte-se que estamos apenas no plano do cumprimento das referidas normas que determinam a realização da audiência pública. Isso significa que o resultado dos dados colhidos não indica necessariamente que aquelas câmaras que responde-

ram positivamente ao referido quesito alcançaram êxito na realização das audiências, ou seja, conseguiram promover um encontro no qual diferentes atores apresentassem suas posições e prestassem esclarecimentos perante o público. Geralmente, as câmaras municipais não conseguem mobilizar o público para participar de audiências públicas sobre prestação de contas. Os dados do Censo do Legislativo de 2005 mantêm coerência com os colhidos pelo questionário aplicado para a investigação em 2007. Das 95 câmaras que responderam ao quesito sobre a realização de audiência, 43 (45,3%) não realizaram nenhuma audiência pública e 12 (12,6%) realizaram apenas uma. Se relacionarmos esses dados com o tamanho do município, verificamos que os menores, mais uma vez, apresentam os piores resultados.

Tabela 10 – Realização de audiência pública nas câmaras municipais de MG por tamanho de município – 2007

Tamanho do Mun. Hab.	0		1		2		3 ou Mais		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	14	56	3	12	3	12	5	20	25	100
de 5001 a 10000	17	73,9	1	4,3	5	21,7	0	0	23	100
de 10001 a 20000	7	53,8	1	7,7	1	7,7	4	30,8	13	100
de 20001 a 50000	5	22,7	5	22,7	3	13,6	9	40,9	22	100
acima de 50000	0	0	2	16,7	2	16,7	8	66,7	12	100
TOTAL	43	45,3	12	12,6	14	14,7	26	27,4	95	100

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007

Das 53 câmaras com menos de 10 mil habitantes de nossa amostra, 31 não realizaram nenhuma audiência pública, sendo que as seis câmaras que não responderam a esse quesito se encontram nessa faixa. À medida que as faixas correspondem a municípios maiores, vislumbramos uma melhora no desempenho desse quesito, isto é, observamos que aumenta o número de audiências realizadas.

5. Conclusão

Os dados levantados por esta pesquisa revelam que as câmaras municipais acionam instrumentos da ação fiscalizadora, mas o fazem de forma insuficiente. Há, na maioria dos instrumentos examinados, uma correlação positiva entre o tamanho do município e o uso dos referidos instrumentos, de forma que quanto menor o município, com menor frequência a Câmara Municipal exerce a função de fiscalizar o Poder Executivo. Não é possível identificar uma causa única para essa correlação, mas é possível supor que a fragilidade do suporte técnico das câmaras municipais dos municípios de pequeno porte seja um fator importante que contribua para o caso em exame.

A pesquisa corroborou também com a tese de que o predomínio da maioria no Poder Legislativo é um obstáculo para o desempenho da função fiscalizadora, sugerindo que a ordem jurídica deva reforçar os recursos da minoria, se pretendemos que o Poder Legislativo cumpra, de forma satisfatória, com o exercício dessa função.

Notas

¹ Este trabalho é um recorte da pesquisa de doutoramento desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, concluída em abril de 2010.

² O IDH foi criado para medir o nível do desenvolvimento humano dos países a partir de três indicadores: educação, longevidade e renda. Esse índice recebeu ajustes para medir o desenvolvimento de esferas menores de poder, como os municípios. Ao longo deste trabalho, quando mencionamos o IDH, estamos nos referindo à versão adaptada para medir o desenvolvimento dos municípios.

³ Especificamente sobre pedido de informação, indicamos os trabalhos de Ruth Fuhs e Detlef Nolte (2005). Sobre o pedido de informação na ALMG, conferir a monografia de Cesar Frois (2006).

⁴ O princípio da simetria, que informa a jurisprudência brasileira, estabelece que dispositivos constitucionais que materializam princípios estabelecidos na Constituição Federal devem ser reproduzidos “simetricamente” nas constituições estaduais e nas leis orgânicas.

⁵ Para a correlação entre tamanho de município e pedido de informação, utilizamos o teste de correlação Tau-c de Kendall, sendo que o índice encontrado foi 0,327 e uma significância aproximada de 0.

⁶ Adotando o teste de correlação de Pearson, o índice (r) encontrado foi -0,2176 e o nível de significância, 0,0557, para um $n=81$.

⁷ O resultado do teste de correlação de Tau-c de Kendall foi 0,327, com significância igual a 0.

⁸ Aplicando o teste de correlação de Pearson, obtiveram-se os seguintes resultados: $r = -0,219$ e significância igual a 0,04.

⁹ O presidente do Senado, José Sarney, recusou-se a instaurar a CPI dos Bingos, sob o argumento de que alguns partidos não haviam indicado os senadores para a sua composição. Nem precisaria lembrar que esses partidos eram os da base do governo. A oposição recorreu ao STF, que determinou a criação da CPI.

¹⁰ É preciso distinguir transferência de sigilo telefônico de escuta telefônica: naquela, tem-se acesso à existência das ligações telefônicas, identificando-se os telefones de onde partiram e para onde se destinam as ligações, data, horário e tempo da ligação; no segundo caso, apenas autorizado pelo Juiz, tem-se acesso ao teor da conversa.

¹¹ Deve-se distinguir a testemunha, que presta o compromisso de dizer a verdade e, se mentir, incorre em crime de falso testemunho, do indiciado, que está sob investigação, ao qual se assegura o direito de permanecer calado para não produzir prova contra si mesmo. Com frequência, as pessoas convocadas a depor ajuízam *habeas corpus* preventivo para que lhes seja reconhecido o direito de comparecer à CPI como indiciadas.

¹² Caso paradigmático de execração pública de investigado é o dos donos da Escola Base, que, acusados de atos de pedofilia com os alunos de sua escola em 1994, tiveram os seus nomes veiculados nos principais órgãos de imprensa, até que ficou comprovada a inocência deles.

¹³ O STF vem realizando audiências públicas para a apreciação de algumas matérias que têm grande repercussão política. Por exemplo, entre os dias 3 e 5 de março de 2010, foram ouvidos 38 especialistas para se discutir a política de cotas das universidades, visando-se subsidiar a apreciação da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 e do Recurso Extraordinário 597.285/RS, nos termos do art. 21, XVII, do Regimento Interno do STF.

Referências

BRASIL. I Censo do Legislativo: um marco na história do Interlegis. Brasília: Senado, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FROIS, Cesar. A função fiscalizadora do Poder Legislativo: a utilização do requerimento de solicitação de informação a secretário de Estado e a autoridade estadual pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais como instrumento de controle. Monografia (Curso de Especialização em Poder Legislativo) – PUC Minas / Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

GUERRA, Luis Lopez. El titular del control parlamentario: problemas actuales del control parlamentario. Madri: Congreso de los Diputados, 1997.

HERAS, Jorge Xifra. La informacion como arma del parlamento. Las cortes Generales, v. 3, p. 2319-2334, 1987.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. Opinião Pública, Campinas, v. XI, n. 2, p. 337-365, out. 2005.

MELO, Marcus André. Instituciones presupuestarias municipales y el proceso legislativo em Recife, 1988-2000. In: Cátia, LUBAMBO; Denilson, COELHO; Marcos André, MELO (orgs.) Diseño institucional y participación política: experiências em el Brasil contemporâneo. Buenos Aires: Cosejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLASCO), 2006, p. 215-221.

MORILLO, Joaquin Garcia. El control parlamentario de las corte generales e las asambleas legislativas de las comunidades autónomas: autonomia y comisiones de investigación. In: PROBLEMAS actuales del control parlamentario. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 101-121.

NOLTE, Detlef; FUCHS, Ruth. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos da atividade de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LHANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria. (orgs.) Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LEMOS, Leany Barreiro. Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2005.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (orgs.) Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LUQUE, Luis Aguiar de. La problemática del control en la actualidad. In: RAMÍREZ, Manuel (org.) El parlamento a debate. Madrid: Trotta, 1997. p. 73-92.

SOUSA, Maria da Conceição; RAMOS, Francisco. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, n. 53, out./dez., p. 433-461, 1999.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. *Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária*. São Paulo: Annablume, 2004.

VERGOTTINI, Giuseppe. La función de control en los parlamentos de fin de siglo. In: *PROBLEMAS actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997. p. 25-53.

4

Comissões parlamentares nos legislativos estaduais brasileiros: estudo das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais

Marta Mendes da Rocha

Doutora em Ciência Política pela UFMG / Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) / Pesquisadora do Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL-DCP) / Bolsista do CNPq (Pós-Doutorado).

Resumo: Segundo alguns autores, uma organização informacional do Poder Legislativo poderia acarretar importantes ganhos em representatividade e racionalidade das decisões políticas. Considerando isso, este artigo analisa comparativamente a organização legislativa da Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) com o objetivo de verificar em que medida as casas legislativas se aproximam ou se distanciam do modelo informacional. A análise compreendeu os anos de 2007 e 2008 e teve como base as constituições estaduais e regimentos internos das casas legislativas, dados disponibilizados por elas em relação à atividade das comissões e à produção legislativa no período e informações obtidas com os servidores das assembleias a partir de roteiros de entrevista semiestruturados. Observou-se que, em relação a todos os indicadores selecionados, a Assembleia de Minas Gerais apresenta vários traços de uma organização informacional, o mesmo não se verificando na ALBA. Buscou-se discutir as variáveis que podem explicar as diferenças observadas.

Palavras-chave: Poder Legislativo; representação; comissões parlamentares; organização legislativa; desenvolvimento institucional.

Abstract: According to many authors, an informational organization of the legislature could improve the quality of representation and the rationality of political decisions. Considering this, this paper analyzes the legislative organization of the Bahia and Minas Gerais Assemblies in order to verify the extent to which this legislatures are close to the informational model. The analysis included the years 2007 and 2008 and was based on the Constitutions and the internal rules governing the legislative process, the data regarding by the legislatures officers about the commission activities, legislative production in the period and interviews with the legislative officers. It was observed that, although both legislatures share several common features, the Assembly of Minas Gerais has many traits of an informational organization compared to ALBA in relation to all indicators selected. Aimed discuss the variables which can explain the observed differences.

Keywords: *Legislative Power; Representation; Parliamentary Committees, Legislative Organization, Institutional Development.*

1. Introdução

Este artigo analisa comparativamente a organização legislativa das Assembleias Legislativas da Bahia e de Minas Gerais com o objetivo de verificar em que medida as casas legislativas se aproximam ou se distanciam do modelo informacional. Trata-se da segunda etapa de uma pesquisa que tinha como objetivo principal analisar os nexos entre uma organização informacional do Legislativo e um processo decisório caracterizado por mais deliberação entre os parlamentares. Uma pesquisa preliminar sugeria a existência de expressivas diferenças entre as assembleias no tocante aos traços institucionais indicativos de uma organização informacional, daí a escolha dessas casas legislativas como objeto de comparação.

Segundo os idealizadores do modelo, uma casa legislativa se organiza de modo informacional quando sua estrutura, sobretudo a do sistema de comissões, e os procedimentos e práticas adotados favorecem a especialização de seus membros e o compartilhamento de informação entre eles para o benefício da legislatura como um todo. Assim como as teorias distributivistas, considera-se, nesse modelo, que as comissões desempenham um papel-chave na estabilização das interações entre os legisladores, mas por mecanismos distintos. O principal objetivo de tal organização seria permitir a redução da incerteza que cerca a relação entre as políticas e os seus resultados e fazer com que as decisões sejam coerentes com o princípio majoritário (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987; KREHBIEL, 1991).

Verificar em que medida uma casa legislativa se organiza e funciona de acordo com o propalado pelo modelo informacional é importante considerando-se que, segundo alguns autores, uma organização informacional do Poder Legislativo poderia acarretar importantes ganhos em representatividade e racionalidade nas decisões políticas. Na visão informacional, as comissões

parlamentares são vistas como espaços que permitem compatibilizar a busca dos legisladores por benefícios concentrados para suas bases eleitorais com o interesse coletivo da legislatura em reduzir a incerteza sobre a relação entre políticas e resultados. O resultado agregado da organização informacional seria o fortalecimento do Poder Legislativo, que se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas. Por conseguinte, ver-se-iam um maior equilíbrio entre os Poderes, a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas coerentes, simultaneamente, com a realização de objetivos individuais e coletivos (KREHBIEL, 1991; LEMOS, 2006).

Os estudiosos do Legislativo brasileiro, ao abordarem a organização e o funcionamento da Câmara dos Deputados e as relações entre Executivo e Legislativo no âmbito nacional, têm sido quase unânimes em apontar as dificuldades de se aplicar o modelo informacional para a compreensão do processo legislativo no País. As principais razões para esse fato seriam a centralização do processo decisório em torno do Executivo e das lideranças partidárias, o frequente uso do pedido de urgência, sobretudo para os projetos do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), a alta rotatividade dos membros das comissões (PEREIRA; MULLER, 2000; MULLER, 2010) e a fragilidade institucional das comissões parlamentares, cujas prerrogativas decisórias possuem impacto limitado sobre o resultado final (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Alguns autores, entretanto, identificam a operação de alguma lógica informacional no trabalho das comissões parlamentares. Destacam, por exemplo, a composição das comissões proporcionalmente à força dos partidos, a importância do critério da especialização para a alocação de membros (RICCI; LEMOS, 2004; MULLER, 2010), o papel informacional exercido pelos relatores (SANTOS; ALMEIDA, 2005). Do ponto de vista estrutural, considera-se, ainda, que as comissões, sendo colegiados menores que participam da apreciação das proposições em uma etapa preliminar, têm o potencial de se converter em arenas nas quais os legisladores têm oportunidade de participação direta na elaboração, na apreciação e no estudo dos projetos de leis.

Tais conclusões, entretanto, não podem ser aplicadas aos legislativos estaduais, já que são poucos os estudos que abordam comparativamente a organização dos legislativos subnacionais, sobretudo o funcionamento do sistema de comissões. Neste artigo, buscou-se contribuir para suprir essa lacuna. Parte-se da ideia, bastante difundida entre os estudiosos do Legislativo brasileiro, de que as características organizacionais das casas legislativas têm importantes impactos sobre o comportamento dos parlamentares e sobre os resultados políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). E em relação a esse quesito é possível encontrar importantes variações entre os legislativos estaduais (SANTOS, 2001).

2. Organização legislativa na ALMG e na ALBA: convergências com o modelo informacional?

Em coerência com o propalado pelo modelo informacional, foram utilizados como indicadores de organização informacional: (a) a existência de comissões permanentes atuantes; (b) a composição das comissões proporcionalmente à força dos partidos e blocos parlamentares; (c) a presença de especialistas nos diferentes polos do espectro político-ideológico e sua alocação para as comissões correspondentes à sua especialização; e (d) a existência de órgão de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado que disponibilize para os parlamentares informações de qualidade a custo reduzido. A introdução do primeiro indicador deve-se ao fato de, no Brasil, não se poder adotar como premissa que as comissões parlamentares desempenhem um papel importante no processo decisório.

A análise compreendeu os anos de 2007 e 2008, tendo como base as constituições estaduais e regimentos internos das casas legislativas, dados disponibilizados pelas assembleias à atividade das comissões e à produção legislativa no período e informações obtidas com os servidores das assembleias a partir de roteiros de entrevista semiestruturados. Além disso, foram utilizados os dados produzidos na pesquisa *Trajetórias, perfis e*

padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação, desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (CEL-DCP).¹

A restrição do estudo a um curto período de tempo se, por um lado, dificulta a descoberta de padrões e regularidades, por outro, permite a realização de uma análise mais aprofundada do tema, a ampliação do número de variáveis e a sua investigação com base em diferentes técnicas e fontes de pesquisa. Estratégia que pode se mostrar mais produtiva em se tratando de um objeto e de um problema ainda pouco estudados (LIJPHART, 1971).

Tanto a Assembleia de Minas Gerais quanto a da Bahia preveem o funcionamento de comissões permanentes e temporárias. Neste artigo o foco recai sobre as primeiras. Considerando-se o que dizem as constituições estaduais e os regimentos internos da ALMG e da ALBA, pode-se concluir que as comissões permanentes atuam em três frentes principais: (a) na análise, no estudo e na discussão das proposições de lei que se insiram em seu escopo e na emissão de parecer sobre elas; (b) na fiscalização e no monitoramento permanente dos atos e omissões das autoridades e órgãos públicos; e (c) na mediação do Poder Legislativo com a sociedade, por meio, por exemplo, da realização de audiências públicas e do recebimento de petições.

O número de membros das duas casas legislativas não difere muito – 63 na ALBA e 77 na ALMG –, mas o número de comissões permanentes na ALMG (18) é o dobro do número na ALBA (10). Em nenhuma das duas assembleias fixa-se um número mínimo de comissões a que cada deputado tem direito de participar como titular, dispositivo que poderia assegurar que todos os parlamentares, inclusive os dos partidos menores, tivessem garantida a oportunidade de participar do trabalho das comissões. NA ALMG o Regimento Interno estabelece que cada parlamentar pode participar como titular de, no máximo, duas comissões, o que reflete uma preocupação em evitar a sobrecarga de trabalho sobre um único deputado, o que, por sua vez, favorece a especialização.

Na ALBA, todas as comissões são compostas de oito membros titulares; na ALMG, três comissões são compostas de sete titulares e 15, de cinco. A relação entre o número de comissões e o número de parlamentares da Casa apresenta impactos sobre a capacidade dos deputados de se especializarem. Como afirma Sartori (1994), uma característica distintiva dos comitês é o seu pequeno tamanho, se comparados com os grandes colegiados. Entretanto, não há como estabelecer um número ideal. Ele deveria ser definido com referência à exigência da interação face a face entre seus membros e de acordo com seu código operacional (1994: 304). Por um lado, um grande número de comissões indica que a legislatura é capaz de realizar estudos aprofundados sobre uma maior diversidade de temas e não necessita, por exemplo, de tratar de vários assuntos em uma mesma comissão, como às vezes se observa.² Por outro lado, como afirma Polsby (1968), avaliar o nível de institucionalização de uma casa legislativa a partir do número de comissões – quanto maior, mais institucionalizada e complexa – pode não ser o mais adequado. Na presença de um número reduzido de parlamentares, uma quantidade excessiva de comissões pode dispersar a atividade parlamentar, sobrecarregar os legisladores e dificultar sua especialização e a construção de acordos (LEMOS, 2006; MONTERO; LÓPEZ, 2000). Na presença de comissões temporárias e subcomissões, os parlamentares encontrar-se-iam ainda mais sobrecarregados.

Considerando-se o número e os tipos de comissões em ambas as casas legislativas e o número de participantes, pode-se afirmar que a ALMG consegue contemplar um número maior de temas, sem que seja necessário agrupar muitos assuntos, por vezes diferentes, em uma mesma comissão.

Outra questão importante refere-se às prerrogativas das comissões permanentes. Quanto a esse quesito, as Assembleias de Minas e da Bahia são bastante similares: em ambas está previsto constitucional e/ou regimentalmente que as comissões permanentes podem iniciar e propor modificações aos projetos de lei, apreciar projetos conclusivamente, realizar audiências públicas e convocar autoridades do Executivo para prestar esclarecimen-

tos. Além disso, nessas assembleias, a Comissão de Constituição e Justiça tem poder terminativo sobre os projetos. É no uso que as comissões fizeram de suas prerrogativas em 2007 e 2008 que se observam importantes diferenças entre as duas assembleias. Pela análise desses dados, é possível comparar o desempenho das comissões nessas casas legislativas.

3. Comissões atuantes

O primeiro indicador de organização informacional refere-se à atuação das comissões, isto é, ao uso que elas fizeram de suas prerrogativas no período estudado. Trata-se de uma dimensão que não consta do modelo proposto por Krehbiel, já que na *House* americana a presença de comissões atuantes é um fato e não uma hipótese a ser testada. Para se ter ideia o quão atuantes são as comissões permanentes da ALMG e da ALBA, buscou-se analisar: (a) o número de reuniões realizadas no período; (b) o percentual de projetos, entre os distribuídos às comissões, que tiveram parecer apreciado; (c) o número de projetos apreciados conclusivamente pelas comissões; (d) o número de audiências públicas realizadas; e (e) o número de autoridades do Poder Executivo convocadas para prestar esclarecimentos. Como se verá, a indisponibilidade de alguns dados dificultou a verificação de todos os indicadores em ambas as casas legislativas.

Número de reuniões

Em nenhuma das duas assembleias, o Regimento Interno fixa um número mínimo de reuniões a serem realizadas pelas comissões. Na ALBA e na ALMG, como informado em entrevistas realizadas com os servidores, as comissões permanentes realizam uma reunião ordinária por semana, em dias e horários prefixados. Logo, seria de se esperar que cada uma delas realizasse, no mínimo, 40 reuniões ordinárias por ano (excluindo-se os meses de janeiro e julho, quando geralmente ocorre o recesso parlamentar).

Na ALMG, as comissões realizaram, em conjunto, 889 reuniões em 2007 e 829 em 2008, com uma redução de menos de 10%

no número total de reuniões de um ano para o outro. Na ALBA, as comissões realizaram, em conjunto, 170 reuniões em 2007 e 151 em 2008, com uma redução de cerca de 10% no número de reuniões de um ano para o outro. Nas duas assembleias as comissões permanentes diferenciam-se quanto ao número de reuniões realizadas. Tal dado, além de refletir as prerrogativas especiais de algumas comissões, como a CCJ e as comissões de análise econômica e financeira, reforça a tese de que há uma estratificação interna do sistema de comissões, com algumas sendo mais disputadas do que outras (RIBEIRAL, 1998; LEMOS, 2006).³

Comparando-se os dados apresentados para as duas assembleias, observa-se que, na ALMG, as 17 comissões realizaram mais de cinco vezes o número de reuniões feitas pelas dez comissões permanentes da ALBA, tanto em 2007 quanto em 2008. A média de reuniões por comissão em cada ano foi de 52,3% em 2007 e 48,8% em 2008, na ALMG; e de 17,7% em 2007 e 15,1% em 2008, na ALBA.⁴ Nenhuma comissão permanente da Assembleia da Bahia atingiu a marca de 40 reuniões anuais. Já na ALMG, apenas em 2008, quatro comissões, de um total de 17, não atingiram essa marca.

A análise do número de reuniões das comissões parece sugerir que, na ALBA, o sistema de comissões permanentes não se encontra tão institucionalizado quanto na ALMG. Entretanto, trata-se apenas de uma primeira aproximação de seu funcionamento, insuficiente para se avaliar o seu desempenho. É importante analisar o que fazem as comissões quando se reúnem.

Percentual de projetos, entre os distribuídos às comissões, que tiveram parecer apreciado

Uma forma de se avaliar o desempenho das comissões é verificar se elas, de fato, emitem parecer para as proposições que lhes são distribuídas e se esses são votados (LEMOS, 2006). Em ambas as assembleias, os projetos de lei são distribuídos às comissões parlamentares pelo presidente da Mesa Diretora. Passam primeiro pela Comissão de Constituição e Justiça e, em seguida, são enviados às comissões de mérito competentes. Por último,

os projetos são enviados à comissão responsável pela análise de suas implicações financeiras e orçamentárias. O prazo para emissão de parecer pelas comissões, se relativo a projeto, é de 20 dias na ALMG e 15 dias na ALBA, ressalvadas as exceções definidas pelo Regimento Interno.

A tabela 1 apresenta o número de projetos de lei que receberam pareceres e tiveram o parecer votado nas comissões permanentes da ALMG em 2007 e 2008, por comissão. Como o mesmo projeto passa por mais de uma comissão, o número de projetos que recebeu parecer é superior ao de projetos de lei apresentados no período. Foram excluídos os projetos de lei de menor impacto: que tratavam de declaração de utilidade pública, doação de imóveis, denominação de próprios públicos, instituição de datas comemorativas e homenagens.

Tabela 1: Número de projetos de lei distribuídos e que tiveram parecer votado nas comissões permanentes da ALMG, por comissão (2007–2008) (%)⁵

Comissão	Número de projetos de lei	
	Distribuídos	Receberam parecer/votados
Administração Pública	200	76 (38%)
Assuntos Municipais	19	9 (47,4%)
Constituição e Justiça	1084	796 (73,4%)
Cultura	36	17 (47,2%)
Defesa do Consumidor e do Contribuinte	101	44 (43,6%)
Direitos Humanos	23	10 (43,5%)
Educação, Ciência, Tecnologia e Informática	105	43 (40,1%)

continua

continuação

Comissão	Número de projetos de lei	
Fiscalização Financeira e Orçamentária	703	255 (36,3%)
Meio Ambiente e Recursos Naturais	88	42 (47,7%)
Política Agropecuária e Agroindustrial	55	15 (27,3%)
Saúde	131	40 (30,5%)
Segurança Pública	74	22 (29,7%)
Trabalho, da Previdência e da Ação Social	74	38 (51,4%)
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	80	19 (23,85%)
Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo	33	13 (39,4%)
TOTAL	2806 100%	2806 (51,3%)

Fonte: Elaboração própria – Gerência-Geral de Documentação e Informação (ALMG)

Observa-se que, do total de 2.806 projetos distribuídos às 15 comissões permanentes analisadas na ALMG, em 2007 e 2008, 1.439 (51,3%) tiveram pareceres votados, o que corresponde a uma média de 95,9% de projetos por comissão. Destacam-se as Comissões de Constituição e Justiça e do Trabalho, da Previdência e da Ação Social, que apreciaram pareceres relativos a 73,4% e 51,4% dos projetos a elas distribuídos, respectivamente. As comissões com pior desempenho foram as de Transporte, Comunicação e Obras Públicas, de Política Agropecuária e Agroindustrial e de Segurança Pública, que apreciaram pareceres relativos a menos de 30% dos projetos a elas distribuídos.

Infelizmente, não foi possível obter os dados relativos ao número de projetos que tiveram parecer apreciado e votado em todas as

comissões permanentes da ALBA. As únicas informações disponibilizadas pelos servidores referem-se aos projetos distribuídos à Comissão de Constituição e Justiça na Legislatura de 2007-2010. Ainda assim, não foi possível ter acesso aos dados por ano, apenas para toda a Legislatura.⁶ Segundo o relatório fornecido, do início de 2007 ao dia 20 de outubro de 2010, 2.265 projetos foram distribuídos à CCJ. Desses, 1.371 (60,5%) haviam sido distribuídos a relatores e 568 (25,1%) haviam sido instruídos, isto é, recebido parecer dos relatores. Oitocentos e noventa e quatro (39,5%) projetos estavam sob o poder do presidente para serem distribuídos aos relatores. Apenas 138 (6,1%) haviam sido votados pela comissão e cinco (0,2%) estavam na pauta da comissão.⁷

Como os projetos só podem tramitar nas comissões de mérito se tiverem parecer favorável aprovado na CCJ, as demais comissões permanentes da ALBA poderiam ter apreciado, no máximo, no período compreendido entre 2007 e 2010, 138 projetos. Os dados coletados e as entrevistas com os servidores sugerem que o reduzido número de pareceres votados na CCJ explica-se pelo pouco número de reuniões da comissão em face do grande volume de projetos e pela falta de regularidade na sua realização. Esses fatores ajudam a explicar o grande número de projetos distribuídos e não relatados pela CCJ e de proposições em posse do presidente e não distribuídas aos relatores.

Obviamente, a comparabilidade entre as assembleias fica prejudicada devido à ausência de dados sobre a atuação das demais comissões da ALBA. É possível afirmar, entretanto, considerando-se apenas os dados da CCJ, que, em comparação com a ALBA, na ALMG foi bastante superior o número de pareceres emitidos e votados, 796 (73,4% do total recebido) contra 138 (ou 0,2% do total recebido).

Apreciação de proposições em caráter conclusivo

Em ambos os Estados, as constituições preveem que as comissões permanentes podem discutir e votar projetos de lei em caráter conclusivo, isto é, sem a necessidade de aval do Plenário (com possibilidade de recurso dos deputados para que a matéria seja votada em Plenário). Embora na ALMG o poder con-

clusivo aplique-se a matérias com pequeno efeito distributivo ou impacto sobre a ordem jurídica⁸, em 2007, do total de 3.075 projetos que tratavam de declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos que receberam pareceres nas comissões, 1.694 (55,1%) foram apreciados em caráter conclusivo. Em 2008, 1.635 foram apreciados conclusivamente, 66,7% do total de projetos que receberam pareceres nas comissões nesse ano. Na ALBA, embora o poder conclusivo das comissões esteja previsto no art. 83 da Constituição Estadual da Bahia, em entrevista com um servidor da Secretaria-Geral de Apoio às Comissões, foi informado que não houve nenhum caso de apreciação conclusiva de projetos no período estudado. Esse fato pode ser resultado da não inclusão dessa possibilidade no Regimento Interno.

Ainda que o poder conclusivo na ALMG se aplique a matérias com poucos impactos jurídicos e distributivos, observa-se, mais uma vez, que nessa casa legislativa as comissões fazem mais uso de suas prerrogativas do que na ALBA.

Frequência de realização de audiências públicas

Uma das mais importantes prerrogativas das comissões permanentes é a de convocar audiências públicas para ouvir a opinião dos cidadãos, de grupos e organizações da sociedade civil sobre assuntos de seu interesse, estejam eles ou não relacionados a algum projeto de lei. Essa prerrogativa está fixada no art. 100 do Regimento Interno da ALMG, que abre também a possibilidade de realizar esses eventos no interior do Estado. Na ALBA, essa prerrogativa está assegurada apenas na Constituição Estadual, em seu art. 83, e não consta no Regimento Interno. Em 2007, a ALMG realizou 194 audiências, sendo 131 na Capital e 63 no interior; em 2008, foram 150 audiências, 114 na Capital e 36 no interior do Estado.

Na ALBA, as comissões realizaram sete e 17 audiências em 2007 e 2008, respectivamente, todas na Capital (Secretaria-Geral de Apoio às Comissões, ALBA; Gerência-Geral de Apoio às Comissões, ALMG). Nem na Constituição Estadual da Bahia, nem no Regimento Interno da ALBA, está prevista a realização, pelas comissões, de audiências públicas em municípios fora da sede da Assembleia.

Em entrevista, um servidor da Secretaria-Geral de Apoio às Comissões informou que, no período estudado, foram muito poucas as audiências realizadas no interior, não havendo registros sobre elas.

A comparação entre as assembleias permite observar que as comissões da ALMG têm-se valido com muito mais frequência da realização das audiências públicas do que as da ALBA. Embora a maioria das audiências não esteja diretamente relacionada à decisão em torno de projetos de lei⁹, elas têm funcionado como uma forma de aproximar representantes e representados e de dotar os legisladores de informações importantes sobre os interesses e objetivos dos diferentes grupos da sociedade civil. O impacto das audiências públicas sobre o processo legislativo, no entanto, ainda é desconhecido, tratando-se de um tema à espera de mais estudos.

Frequência de convocação de autoridades do Poder Executivo

Outra importante prerrogativa das comissões permanentes é a de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos. Essa prerrogativa, prevista no art. 52 do Regimento Interno da ALBA e nos arts. 100 e 101 do Regimento da ALMG, é uma forma pela qual os parlamentares podem obter informações importantes sobre as ações do governo e a execução das políticas públicas, de forma a exercer maior fiscalização e assegurar que a implementação das ações se dê de acordo com as metas estabelecidas na legislação. De modo geral, essa prerrogativa permite ao Legislativo ampliar a matriz informacional para a tomada de decisões.

Na ALBA, em 2007 e 2008, respectivamente, duas e oito reuniões de comissões contaram com a presença de secretários de Estado (Secretaria-Geral de Apoio às Comissões/ALBA). A comparação quanto a esse aspecto, entretanto, ficou prejudicada porque na ALMG não há registro do número de secretários de Estado que compareceram às reuniões de comissões. Em 2007, as comissões contaram com a presença de 1.806 convidados e, em 2008, de 1.541, entre especialistas, acadêmicos, representantes de associações, entidades de classe e autoridades do Poder Executivo. Segundo informou um servidor da Gerência-

Geral de Apoio às Comissões, quando são convidados para participar de reuniões de comissões, os secretários de Estado, na maioria das vezes, são representados por técnicos do órgão.¹⁰

A avaliação mais precisa do desempenho das comissões permanentes nas duas assembleias deveria incluir outros aspectos não considerados aqui, bem como um período mais longo que permitisse afirmar com mais precisão se o quadro aqui descrito corresponde a um padrão nas duas casas legislativas. Os aspectos analisados oferecem, no entanto, algumas evidências sobre o desempenho das comissões e permitem afirmar que, no período estudado, observou-se uma grande diferença na dinâmica de funcionamento das comissões permanentes da ALMG e da ALBA.

Os dados sugerem que as comissões da ALMG são mais institucionalizadas, considerando-se o número de reuniões realizadas e que a apreciação de projetos pelas comissões com a posterior emissão de pareceres é algo muito mais rotineiro do que na ALBA. Além disso, observa-se que as comissões da ALMG fizeram um uso muito mais expressivo de suas prerrogativas de realizar audiências públicas e decidir projetos conclusivamente do que as comissões da ALBA.

Os dados apresentados encontram eco nas percepções e opiniões emitidas pelos servidores de ambas as casas legislativas e, também, na opinião dos próprios deputados em exercício em 2007 e 2008 sobre o funcionamento das comissões permanentes.

Na ALBA, os servidores avaliam o trabalho das comissões como bastante incipiente. Eles afirmam que as comissões se reúnem pouco e que os projetos não passam por elas. Segundo os servidores entrevistados, o processo legislativo ocorre principalmente no Plenário. Em geral, já há um acordo em torno das proposições e, quando não há e se torna necessária alguma discussão, esta se dá em Plenário, nas fases finais da decisão.¹¹

Já na ALMG, uma percepção bastante difundida entre os servidores entrevistados¹² é a de que o processo decisório na Casa tem-se deslocado cada vez mais do Plenário para as comissões e de que estas vêm-se tornando as principais instâncias decisórias da Casa.

Segundo eles, as comissões permanentes da ALMG, no que lhes cabe fazer, constitucional e regimentalmente, têm desempenhado um papel importante: elas se constituem em rota obrigatória de todas as proposições, emitem parecer sobre a maioria dos projetos a elas distribuídos, apreciam grande parte dos projetos em caráter conclusivo, fazem uso de suas prerrogativas de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos e, principalmente, têm-se convertido, cada vez mais, em porta de entrada do Poder Legislativo para os cidadãos e grupos organizados.

As conclusões esboçadas aqui, além de corroboradas pelas percepções dos servidores das casas legislativas, convergem perfeitamente com as opiniões expressas pelos deputados em exercício na ALBA e na ALMG em 2007 e 2008. Os dados da pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da federação*¹³ apresentados na tabela 2 mostram que na ALMG as comissões permanentes são consideradas as instâncias decisórias mais importantes da Casa, ao lado do Plenário.¹⁴ Já na ALBA, as comissões permanentes aparecerem em terceiro lugar, com apenas 11,3% das respostas, atrás do Plenário e da Mesa Diretora.

Tabela 2: Instância mais importante da Assembleia segundo os deputados em exercício em 2007 e 2008 na ALBA e na ALMG (%)¹⁵

	ALMG	ALBA
Mesa Diretora	20 (27)	10 (18,9)
Comissões permanentes	23 (36,5)	6 (11,3)
Plenário	23 (36,5)	35 (66)
NS/NR	0 (0)	2 (3,8)
TOTAL	63 (100)	53 (100)

Fonte: Projeto de pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação* (CEL-DCP-UFMG, 2007-2008)

4. Comissões representativas

O segundo indicador da organização informacional das comissões é a existência de comissões representativas na Casa, isto é, compostas segundo o critério de proporcionalidade partidária. Nas duas casas legislativas, regimentalmente, as comissões devem ser compostas proporcionalmente à presença dos partidos e blocos parlamentares e os legisladores podem ser reconduzidos às comissões. A diferença fica por conta do período de permanência dos membros: enquanto na ALMG eles são indicados para um período de dois anos, na ALBA, a composição muda anualmente, sem contar as substituições que são feitas em uma mesma sessão legislativa. Tanto na ALBA quanto na ALMG, os membros são alocados às comissões pela Presidência, por indicação dos líderes partidários, e estes não podem substituir sem justificativa os membros das comissões.

No biênio 2007-2008, na ALMG, observou-se bastante congruência entre o peso dos partidos e blocos e sua presença nas comissões. As maiores distorções foram observadas no BSD¹⁶, que controlava 27,9% das cadeiras na Casa e 33,8% das vagas nas comissões, e no PV, que ocupava 12,8% das cadeiras na Casa e 9,1% das vagas nas comissões. Os partidos que, à época, eram oposição ao governo – PT, PMDB e PCdoB – ocupavam, juntos, 24,7% das cadeiras na ALMG e 24,4% das vagas nas comissões.

Na ALBA, em 2007, houve uma perfeita correspondência entre o peso da Bancada da Maioria na Casa e a sua presença nas comissões. A Bancada da Minoria foi levemente sub-representada e o Bloco PP-PRP, levemente sobrerrepresentado. Seguindo à risca a proporção de cadeiras, a Bancada da Maioria deveria ter 24 vagas nas comissões e não 22 e o Bloco PP/PRP teria direito a nove vagas e não 11. Apesar dessas distorções, é importante destacar que todos os partidos que representaram a ALBA em 2007 tinham pelo menos um membro nas comissões.¹⁷

No que se refere à composição das comissões proporcionalmente ao peso dos partidos e blocos, não se observou muita diferença entre as assembleias. O achado mais interessante refere-se à forma como são distribuídas as presidências das comissões. Embora os regimentos internos determinem que a presidência é definida por meio de eleição pelos membros das comissões, na prática há uma boa dose de negociação. Nas duas casas legislativas, a distribuição das presidências e vice-presidências também é feita proporcionalmente, utilizando-se a mesma regra para a distribuição das vagas de titulares como se houvesse uma comissão de presidentes. Após decidido o número de presidências e vice-presidências que cabe a cada partido ou bloco parlamentar, estes se alternam para escolher as comissões que desejam presidir, privilegiando-se na definição da ordem de escolha os grupos majoritários.

Na ALMG, a distribuição das presidências e vice-presidências das comissões no período analisado obedeceu ao cálculo realizado no início da legislatura. Duas das três comissões de sete membros consideradas como tendo maior relevância sobre o processo legislativo – Constituição e Justiça e Fiscalização Financeira e Orçamentária – eram presididas pelo PSDB, partido do governador. O PSDB também presidia a Comissão de Redação. A terceira comissão de sete membros era presidida pelo PFL (atual DEM), também da base de apoio ao governo. O PT e o PMDB, que eram oposição ao governo, tinham duas presidências e duas vice-presidências de comissões cada um. Na ALBA, a regra da proporcionalidade não foi seguida à risca: a Bancada da Maioria, que tinha direito a seis presidências, recebeu oito, incluindo a das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle. A Bancada da Minoria, que tinha direito a três presidências, recebeu apenas uma.

A regra informal observada para a escolha das presidências das comissões mostra a importância de se ir além da mera análise das constituições e regimentos para se compreender a dinâmica de funcionamento dos legislativos. Segundo um servidor da ALMG entrevistado, essa regra baseia-se na ideia de que o po-

der de agenda nas comissões pertence, de fato, aos presidentes e vice-presidentes e, por essa razão, é no âmbito desses cargos que a proporcionalidade é mais decisiva. Assegura-se, assim, que todas as bancadas e blocos partidários, inclusive os que fazem oposição ao governo, tenham o controle do número de presidências que lhes cabe, dado o número de cadeiras controlado na Casa.

Nas duas casas legislativas há correção da proporcionalidade nas comissões por ocasião de mudanças na composição partidária e dissolução de blocos. Entende-se, contudo, que os presidentes e vices, ao serem eleitos, passam a ter um mandato, não podendo ser substituídos antes de seu término, mesmo em caso de mudança de partido. A mesma regra informal é observada na ALBA em relação aos presidentes e vices.

Quanto aos demais membros, na ALMG, como informado por um servidor da Secretaria-Geral da Mesa, as mudanças na composição dos blocos parlamentares apenas motivam alterações na composição das comissões para revisão da proporcionalidade quando acarretam uma mudança significativa na composição de forças da Casa. Em geral, por acordo entre os partidos, tem-se optado por manter a mesma composição das comissões por dois anos. Na ALBA, os líderes partidários podem reivindicar a vaga na comissão, caso o parlamentar deixe o partido ou o bloco pelo qual obteve a vaga.

5. Presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes

Para saber em que medida as casas legislativas contavam com a presença de especialistas – e esse critério informava a alocação de membros para as comissões –, foram analisadas: a formação acadêmica do deputado, a sua experiência profissional e a ocupação de cargos públicos não eletivos – titular ou adjunto de secretarias municipais e estaduais e ministérios. Foram considerados especialistas os parlamentares que, nesses três itens,

concentraram-se em uma única área, tornando-se, dessa forma, pessoas com maior capacidade de processar informações em sua área de conhecimento. Os dados sobre o *background* dos parlamentares foram obtidos nos *sites* das assembleias, que, segundo os servidores de ambas as casas legislativas, oferecem a informação mais completa. Os servidores informaram que os currículos são fornecidos pelos próprios parlamentares. Uma limitação encontrada é a ausência de informações sobre o período de tempo em que o deputado permaneceu nessa ou naquela função.

A análise dos currículos dos 77 deputados mineiros e dos 65 parlamentares baianos que exerceram mandato em algum momento em 2007 e 2008 revelou que apenas uma minoria pode ser considerada especialista segundo o critério adotado. Apenas oito deputados (10,3%) que exerceram mandato na ALMG em 2007 e 2008 podem ser considerados especialistas por terem atuado em uma mesma área nos três momentos analisados. Na ALBA, apenas três deputados (4,6%) podem ser considerados especialistas.

Tabela 3: Perfil dos deputados em exercício na ALBA e na ALMG (2007-2008) (%)

	ALBA	ALMG
Trajetória errática sem correspondência entre formação, profissão e cargos ocupados	24 (36,9)	20,5 (16)
Exerceram profissão correspondente com a formação acadêmica	34 (52,3)	45 (57,7)
Ocuparam cargos correspondentes com a formação acadêmica ou com a profissão	4 (6,2)	9 (11,5)
Ocuparam cargos correspondentes com a formação acadêmica e com a profissão	3 (4,6)	8 (10,3)
TOTAL	65 (100)	78 (100)

Fonte: *Sites* da ALMG (www.almg.gov.br) e da ALBA (www.al.ba.gov.br) (2007-2008)

Tendo em vista o reduzido número de parlamentares que poderiam ser considerados especialistas segundo os critérios estabelecidos, para verificar se a alocação dos deputados para as comissões seguia alguma lógica informacional, optou-se por observar se os parlamentares designados para as comissões como titulares tinham alguma formação (acadêmica) ou experiência (experiência profissional ou ocupação de cargos públicos não eletivos) na área temática da comissão. Para delimitar as áreas de formação e a experiência profissional compatíveis com as áreas temáticas das comissões, utilizou-se como base as competências de cada comissão definidas nos regimentos internos. De acordo com o RI, é possível identificar os conhecimentos e capacidades exigidos aos membros de cada comissão.¹⁸

As tabelas 4 e 5 apresentam informações sobre o perfil dos membros alocados para as comissões na ALBA e na ALMG, incluindo os presidentes, e sobre o número de substituições por comissão. É importante esclarecer que, para o caso da ALBA, a análise foi feita separadamente para 2007 e 2008, já que o mandato dos membros das comissões é de um ano.

Na ALBA, em 2007 e 2008, havia dez comissões permanentes com oito membros cada uma, totalizando 80 vagas a serem preenchidas.¹⁹ Na ALMG, as 18 comissões somavam um total de 96 vagas, sendo 15 comissões com cinco membros e três comissões com sete membros. Excetuando-se as três comissões de cinco membros não analisadas aqui (Ética e Decoro Parlamentar, Redação e Participação Popular), chega-se a um total de 15 comissões, sendo 12 com cinco membros e três com sete membros cada uma, somando 81 vagas.²⁰

Tabela 4: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALBA e número de substituições (2007-2008)

2007				
Comissão	Com form/exp	Sem form/exp	Substituições	Presidente ou vice com form/exp
Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle	4	4	2	Sim
Agricultura e Política Rural	1	7	3	Não
Saúde e Saneamento	3	5	1	Sim
Defesa do Consumidor	3	5	4	Sim
Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos	3	5	1	Sim
Direitos da Mulher	2	6	0	Não
Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Serviço Público	3	5	5	Sim
Direitos Humanos e Segurança Pública	2	6	3	Não
Constituição e Justiça	3	5	1	Sim
Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo	5	3	0	Não
TOTAL	29 (36,2%)	51 (63,8%)	20 (25%)	
2008				
Comissão	Com form/exp	Sem form/exp	Substituições	Presidente ou vice com form/exp
Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle	4	4	3	Sim
Agricultura e Política Rural	3	5	3	Sim

continua

continuação

2008				
Comissão	Com form/exp	Sem form/exp	Substituições	Presidente ou vice com form/exp
Saúde e Saneamento	3	5	4	Sim
Defesa do Consumidor	3	5	5	Sim
Meio Ambiente, Seca e Recursos Hídricos	3	5	4	Sim
Direitos da Mulher	2	6	1	Não
Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Serviço Público	3	5	5	Sim
Direitos Humanos e Segurança Pública	1	7	1	Não
Constituição e Justiça	3	5	3	Sim
Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico e Turismo	4	4	2	Não
TOTAL	29 (36,2%)	51 (63,8%)	31 (39%)	

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela Secretaria-Geral de Apoio às Comissões da ALBA

Tabela 5: Perfil dos membros designados como titulares nas comissões permanentes da ALMG e número de substituições (2007-2008)

Comissão	Com form/exp	Sem form/exp	Presidente ou vice com form/exp	Nº de Substituições 2007	Nº de Substituições 2008	Substituições um ano p/outro
Administração Pública	5	2	Sim	0	0	0
Assuntos Municipais e Regionalização	1	4	Não	2	2	2
Constituição e Justiça	3	4	Sim	1	1	1

continua

continuação

Comissão	Com form/exp	Sem form/exp	Presidente ou vice com form/exp	Nº de Substituições 2007	Nº de Substituições 2008	Substituições um ano p/outro
Cultura	1	4	Não	0	0	0
Defesa do Consumidor e do Contribuinte	2	4	Sim	0	0	0
Direitos Humanos	4	1	Sim	0	0	0
Educação, Ciência, Tecnologia e Informática	2	3	Sim	1	1	1
Fiscalização Financeira e Orçamentária	5	2	Sim	0	0	0
Meio Ambiente e Recursos Naturais	1	4	Sim	1	1	1
Política Agropecuária e Agroindustrial	0	0	Não	0	0	0
Saúde	0	0	Sim	0	0	0
Segurança Pública	2	3	Sim	1	1	1
Trabalho, da Previdência e da Ação Social	0	5	Não	0	0	0
Transporte, Comunicação e Obras Públicas	2	3	Sim	0	0	0
Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo	1	4	Não	0	1	0
TOTAL	34 (42%)	47 (58%)		6	7	6

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Anais da ALMG (2007)

A tabela 4 mostra que, na ALBA, tanto em 2007 quanto em 2008, 36,2% das 80 vagas das dez comissões permanentes foram preenchidas por deputados com alguma formação e/ou experiência na área temática da comissão. Na ALMG, 42% das 81 vagas das 15 comissões analisadas foram preenchidas por deputados que tinham alguma formação acadêmica e/ou experiência profissional na área temática da comissão (tabela 5). Os dados sugerem que em ambas as casas legislativas, para a escolha dos presidentes, a formação e a experiência prévia do parlamentar são mais levadas em consideração do que a escolha dos demais membros titulares.

Na ALBA foi grande a rotatividade dos membros das comissões: 20 em 2007 e 31 em 2008. Do total das 80 vagas das comissões, 68,8% foram preenchidas pelos mesmos deputados no início de 2007 e no início de 2008. Na ALMG, a rotatividade nas comissões foi bem menor: seis em 2007 e sete em 2008. De um ano para o outro, apenas seis deputados mudaram de comissão, o que equivale a 7,4% do total.²¹ O tempo de permanência do parlamentar na comissão também é importante do ponto de vista informacional: quanto maior, maiores as chances de que os parlamentares acumulem conhecimentos nas áreas temáticas das comissões e se tornem especialistas, com capacidade de dar maior aporte informacional ao processo legislativo. Nesse quesito, a ALMG oferece mais incentivos à especialização do que a ALBA.

Outra tarefa importante, que infelizmente extrapolou os limites deste artigo, seria verificar se havia nas assembleias membros titulares com conhecimentos na área temática da comissão provenientes de partidos situados em diferentes pontos do espectro ideológico e de partidos alinhados e não alinhados ao governo.

6. Existência de assessoramento técnico-legislativo desenvolvido e institucionalizado

O quarto e último indicador da organização informacional do Legislativo é a existência de assessoramento técnico-legislativo institucional destinado a prover de informações os parlamentares. Constatada a existência desse órgão, buscou-se verificar: o

grau de diversificação das áreas de especialização de seus membros; o grau em que a produção de informações ocorre de forma criteriosa, sistemática e rotineira; a capacidade do órgão para responder às demandas dos parlamentares; e o quanto esses órgãos se constituem em uma fonte de informações efetivamente acionada pelos parlamentares.

O Regimento Interno da ALBA não faz referência à existência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo central ou voltado especificamente para o assessoramento às comissões. Segundo a Lei nº 8.902, de 2003, que dispõe sobre a estrutura organizacional da ALBA e dá outras providências, caberia à Diretoria Parlamentar, vinculada à Superintendência de Assuntos Parlamentares, exercer a função de assessoramento técnico. Entretanto, as entrevistas realizadas com os servidores sugerem que as demandas de informação dos deputados são dirigidas ao próprio diretor parlamentar, à Divisão de Documentação (no interior da Diretoria Parlamentar) e aos próprios gabinetes. Em relação a cada uma delas se desenvolve uma dinâmica diferente.

A Divisão de Documentação funciona no mesmo espaço físico que a Biblioteca (classificado por um servidor do setor como precário e inadequado à realização das atividades), sendo também encarregada das funções de organização dos anais e do arquivo. Segundo o servidor entrevistado, a divisão mantém relatórios sobre temas em evidência na mídia, monta bancos de dados de assuntos diversos se valendo da internet, de jornais e revistas e com base na avaliação do que poderia ser do interesse dos parlamentares. Ou seja, em alguma medida, o setor busca se antecipar às demandas dos deputados que, em sua maioria, são apresentadas pelos funcionários dos gabinetes e se referem aos antecedentes jurídicos de uma proposição. Em menor número, as demandas também são feitas pelos próprios deputados ou pelo diretor parlamentar.²² Tais dados, porém, refletem impressões dos entrevistados, já que a divisão não mantém um registro do número de demandas feitas e atendidas e dos temas e assuntos sobre os quais versavam. Não há uma sistemática na demanda de informações, em geral, os funcionários dos gabinetes telefo-

nam ou comparecem à divisão perguntando “o que tem sobre isso aí?”. E, geralmente, as informações solicitadas são “para ontem”.

Uma importante fonte de informação é o próprio diretor parlamentar. Vários servidores afirmaram que há uma grande concentração de funções em torno do diretor. Ele seria o “braço-direito” dos deputados na elaboração das proposições. As demandas consistiriam em elaboração de minutas de proposição, análise dos antecedentes jurídicos e da constitucionalidade dos projetos.

No âmbito dos gabinetes ocorre o levantamento preliminar de informações para subsidiar a elaboração de proposições e a principal ferramenta utilizada é a internet. Não se trata, porém, de estudos aprofundados sobre temas substantivos, apenas de informações para a elaboração da breve justificativa (em geral, ocupa menos de uma lauda), que deve acompanhar todas as proposições.²³

A análise das informações revela que na ALBA o assessoramento técnico-legislativo não obedece a regras claras e fixas. Não há um órgão de referência ao qual os parlamentares recorrem para obter informações, estudos ou diagnósticos. Mesmo em se tratando dos aspectos formais de uma proposição, as fontes são diversas. A produção de informações não ocorre de forma criteriosa, sistemática e rotineira. Observa-se que o órgão, legalmente responsável por subsidiar informações aos parlamentares (que seria a Diretoria Parlamentar e a Divisão de Documentação), nem de longe pode ser considerado institucionalizado. Não há uma preocupação em compor os órgãos, que, em tese, deveriam oferecer assessoramento técnico-legislativo, com profissionais de diferentes áreas e especialização.

O processo de demanda de informações pelos parlamentares e as respostas dos técnicos não ocorrem de acordo com um método bem definido, podendo ser ou não intermediados pelo próprio diretor parlamentar. Também não há algo como uma consultoria legislativa voltada especificamente para o trabalho nas comissões. A Secretaria-Geral de Apoio às Comissões realiza

apenas o assessoramento processual, disponibilizando um servidor para cada comissão como secretário (incluindo servidores não concursados, que não têm, necessariamente, conhecimentos específicos na área temática da comissão).

Tais impressões convergem sobremaneira com as apresentadas por Baldwin (1999) em um estudo sobre o processo de circulação de informações nas comissões da ALBA em 1997 e 1998. A autora concluiu, na ocasião, que a maioria dos membros das comissões considerava a informação muito importante para o processo legislativo, mas que, apesar disso, eles não recebiam qualquer tipo de serviço de informação que antecipasse as suas necessidades informacionais. Apesar de se tratar de um estudo realizado há dez anos, ele contribui para mostrar como em uma década a Assembleia Legislativa da Bahia avançou muito pouco no tocante à dimensão da informação.

Um quadro muito diferente é observado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, sobretudo no que se refere ao trabalho desenvolvido pela Consultoria Temática. A criação da Consultoria Legislativa ocorreu na década de 1980 e remonta ao processo de modernização da ALMG, que teve início naquele período. As mudanças então realizadas foram consolidadas mediante modificações no texto do Regimento Interno de 1997 e, segundo Anastasia (2001), resultaram em uma organização mais complexa e diferenciada da Casa. Nos anos 1990, ocorreu a separação da Consultoria Legislativa, composta por meio de concurso público, em relação ao trabalho dos gabinetes, compostos de funcionários livremente nomeados pelos deputados, segundo os limites de recursos disponibilizados e que permanecem durante o mandato.

Em entrevista realizada com um servidor da Consultoria Temática foram esclarecidos vários aspectos do trabalho do órgão.²⁴ Entre suas funções estão o assessoramento temático às comissões e aos deputados nas atividades legislativas e político-parlamentares; a realização de estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa; a elaboração de instruções, minutas de proposições, estudos técnicos sobre diversas maté-

rias; e o assessoramento e suporte na realização das audiências públicas regionais e dos eventos institucionais.

A diferença entre o trabalho da Consultoria e o trabalho desenvolvido pelos funcionários dos gabinetes é bastante clara. Segundo um servidor entrevistado, “o funcionário de gabinete atua em sintonia com os compromissos políticos, partidários e ideológicos assumidos pelo parlamentar ao longo de sua carreira política. Já a consultoria institucional tem por norte um assessoramento eminentemente técnico, caracterizado pela neutralidade e isenção na elaboração dos trabalhos”.²⁵

A estrutura atual da Consultoria Legislativa envolve a Diretoria de Processo Legislativo, a Gerência-Geral de Consultoria Temática, composta de quatro núcleos e oito subgerências especializadas em áreas diversas. Além disso, possui um Grupo de Acompanhamento de Políticas Públicas e três projetos vinculados. Em 2007 e 2008, o órgão contava com 49 consultores, sendo 44 concursados. Entre eles, 14 tinham especialização, cinco, mestrado e dois, doutorado. As áreas de formação eram as mais diversas, envolvendo diferentes campos do conhecimento (jurídico, ciências humanas e gerenciais, exatas e biológicas).

A forma de demanda de trabalhos à Consultoria obedece a uma rotina bastante sistemática. A maioria das solicitações é feita por um sistema informatizado, a intranet, mediante um formulário próprio, que os funcionários dos gabinetes preenchem em nome do deputado. As solicitações também podem ser encaminhadas pelas comissões, pelas lideranças partidárias e pelas assessorias da Maioria e da Minoria.

O trabalho produzido é enviado ao deputado, cabendo a ele dar a destinação e a utilização que achar conveniente. Em geral, as demandas feitas são de três tipos: pareceres, informação e nota técnica. Em 2007, a Consultoria produziu 4.037 pareceres e, em 2008, 3.274. Segundo um servidor da Consultoria, apenas duas vezes, em dez anos, os relatores apresentaram pareceres sem recorrer à Consultoria. Em 2007, a Consultoria respondeu a 540 pedidos de informação/nota técnica e, em 2008, a 390.²⁶

A ALMG conta ainda com um órgão de assessoramento específico às comissões, a Gerência-Geral de Apoio às Comissões, que realiza um assessoramento processual e operacional. Segundo o servidor entrevistado, é possível, portanto, dividir o assessoramento na ALMG em três tipos: assessoramento técnico-político, feito pelos funcionários dos gabinetes; assessoramento processual, feito pela Gerência-Geral de Apoio às Comissões, e assessoramento técnico-institucional, feito pela Consultoria. Os deputados podem, ainda, obter informações por meio da contratação de consultoria externa.

Diferentemente da ALBA, a ALMG conta com um órgão de assessoramento técnico-legislativo muito mais desenvolvido e institucionalizado. Sua institucionalização é evidenciada: (a) pela diferenciação de sua estrutura; (b) pela presença de um amplo e diversificado quadro de servidores concursados ao qual se aplicam regras claras de ascensão na carreira; (c) pela existência de uma forma bastante sistemática de apresentação de demandas e produção de trabalhos; e (d) pelo grande volume de trabalhos produzidos pelo órgão no período estudado. Esses dados permitem afirmar que, em comparação com a ALBA, a ALMG mostra-se mais capacitada para colocar à disposição de seus membros informações de qualidade a baixo custo. É razoável concluir que os parlamentares mineiros tenham oportunidades mais igualitárias no tocante ao acesso à informação de qualidade.

As informações apresentadas apresentam convergências com as percepções dos deputados a respeito dos órgãos de assessoramento da Casa. A assessoria técnico-legislativa recebeu uma avaliação muito melhor entre os deputados mineiros do que entre os baianos. Enquanto entre os primeiros, 93,6% classificaram a assessoria nos pontos quatro e cinco da escala, na ALBA, apenas 52,8% situaram-se nesses pontos. No tocante à avaliação dos recursos humanos da Casa, a diferença é menor, mas ainda importante: 62,2% dos deputados baianos avaliaram os recursos humanos utilizando os pontos mais altos da escala; entre os mineiros, esses pontos foram utilizados por 87,3%.²⁷ Também em relação à avaliação da Consultoria Legislativa observa-se a mesma diferença: enquanto 95,2% dos deputados da ALMG

avaliam o desempenho da Consultoria como ótimo ou bom, na ALBA 52,8% avaliaram como bom e apenas 5,7%, como ótimo. Entretanto, deve-se ressaltar que não há, na ALBA, uma assessoria técnico-legislativa ou uma Consultoria Legislativa. Portanto, a opinião expressa pelos deputados baianos demonstra o desconhecimento deles em relação à própria estrutura administrativa da Casa.

Na ALMG, apesar de os parlamentares avaliarem muito bem os órgãos de assessoramento legislativo da Casa, apenas 27% dos entrevistados afirmaram que essa é a principal fonte a que recorrem para se posicionarem sobre temas específicos. A maioria, em ambas as assembleias (60,4% na ALBA e 63,5% na ALMG), tem na assessoria de seu gabinete sua principal fonte de informação (projeto de pesquisa *Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação* (CEL-DCP-UFMG, 2007-2008)). Por causa do nível de desenvolvimento da Consultoria Temática da ALMG e a forma como ela está preparada para atender às demandas dos legisladores, era esperado que um percentual maior de deputados afirmasse utilizar a assessoria da Assembleia como principal fonte para se posicionar sobre os temas discutidos na Casa.²⁸

7. Considerações finais

As evidências apresentadas neste artigo não deixam dúvidas de que a Assembleia de Minas Gerais apresenta vários traços de uma organização informacional, o que não se verifica na ALBA. Em relação ao primeiro indicador “organização informacional”, observou-se que as comissões permanentes da ALMG fizeram um uso muito mais intenso de suas prerrogativas do que as comissões permanentes da ALBA. Tais dados encontram eco nas percepções e opiniões emitidas pelos servidores de ambas as casas legislativas e, também, na opinião dos próprios deputados em exercício em 2007 e 2008 sobre o funcionamento das comissões permanentes. Uma opinião bastante difundida entre os servidores entrevistados na ALMG é a de que o processo de-

cisório na Casa tem-se deslocado cada vez mais do Plenário para as comissões e de que estas vêm-se tornando as principais instâncias decisórias da Casa. Já na ALBA, servidores e deputados concordam que as comissões parlamentares não são instâncias importantes na Casa.

No tocante ao segundo indicador “existência de comissões representativas”, observou-se que, em ambas as casas legislativas, a regra da proporcionalidade para a composição das comissões – condição fundamental para a organização informacional do Legislativo – é seguida.

No que se refere ao quesito “presença de especialistas e sua alocação para as comissões correspondentes”, os dados apresentados mostram que a ALMG parece operar mais seguindo uma lógica informacional do que a ALBA. Entretanto, em ambas as assembleias é pequeno o número de parlamentares que pode ser considerado especialista a partir dos critérios estabelecidos. A maioria dos deputados teve uma trajetória acadêmica, profissional e política errática e não se especializou em uma única área. Ainda assim, os dados mostram que a formação e a experiência prévia dos parlamentares nas áreas temáticas das comissões parecem contar mais para a sua alocação como titular na ALMG do que na ALBA. Mais importante, porém, é a informação a respeito da rotatividade de membros nas comissões, muito menor na ALMG do que na ALBA.

É de se esperar, portanto, que, na ALMG em comparação com a ALBA, os membros das comissões tenham mais incentivos para se especializar e terminar seu mandato nas comissões com mais conhecimentos em sua área. Ainda que se refiram a um período limitado de tempo, apenas meia legislatura, os dados parecem encorajar a hipótese de que os líderes partidários se orientam, entre outros critérios, pela necessidade de reduzir os custos informacionais do processo legislativo, buscando alocar para as comissões parlamentares deputados que, pelas peculiaridades de sua trajetória, tiveram algum grau de exposição aos problemas e temas peculiares às diferentes comissões.

Grande diferença entre as casas legislativas foi observada em relação ao quarto indicador de organização informacional. Observou-se, na ALBA, a ausência de um órgão de assessoramento técnico-legislativo e de uma sistemática de produção, coleta e circulação de informações. Os dados sugerem que os parlamentares baianos tenham oportunidades desiguais no tocante ao acesso à informação de qualidade, oportunidades essas que dependem, em grande parte, dos conhecimentos dos próprios parlamentares, da qualificação dos servidores de seus gabinetes, da estrutura mantida pelas lideranças de seus partidos e de seus recursos individuais. A existência, a estruturação e o funcionamento da Consultoria Legislativa na ALMG, por outro lado, sugerem que essa Casa esteja mais preparada para colocar à disposição do conjunto de seus membros informações de qualidade a baixo custo. É razoável concluir que os parlamentares mineiros tenham oportunidades mais igualitárias no tocante ao acesso à informação de qualidade.

Entretanto, deve-se destacar que o fato de a informação estar disponível não significa que os deputados realmente a acionem a todo o momento. Observa-se que, na realidade, a minoria das demandas de informação dos parlamentares mineiros consiste em estudos mais aprofundados e sofisticados sobre temas substantivos. Segundo informaram alguns servidores, o uso que os deputados fazem dos recursos informacionais da Casa depende de alguns fatores como o próprio perfil do deputado e o perfil dos funcionários de seu gabinete.

Tamanhas diferenças entre as assembleias abrem espaço para várias questões. Se as prerrogativas das casas legislativas e das comissões permanentes não se distinguem substancialmente, como, então, explicar essas diferenças? Por que a Assembleia de Minas se diferencia tanto da Assembleia da Bahia e de muitas outras casas legislativas brasileiras quanto à prioridade que se dá aos recursos informacionais? Segundo Anastasia (2001), a mudança institucional na ALMG não pode ser explicada apenas pelo contexto da democratização, uma vez que outros legislativos brasileiros que viviam o mesmo processo não seguiram os mesmos rumos. Para a autora, a mudança deve ser vista como

fruto da ação consciente de “certos atores estrategicamente orientados que – a partir de um diagnóstico abrangente do perfil da instituição e sensíveis à necessidade de reestruturar a Casa de forma a adequá-la às exigências do novo momento político e aparelhá-la para o exercício mais consistente das tarefas legislativas” (ANASTASIA, 2001: 52).

Nesse sentido, a pouca disponibilidade de recursos informacionais na ALBA seria reflexo da falta de interesse e demanda dos deputados por informações de qualidade para subsidiar suas decisões? Se positivo, como explicar essa falta de interesse? Por que, como se observou na ALMG, o próprio corpo técnico da Casa não mostra interesse e/ou capacidade de protagonizar alguma mudança no sentido de maior modernização informacional? Existiria uma relação entre a fragilidade do sistema de comissões e sua pequena relevância no processo legislativo e o baixo grau de institucionalização do assessoramento técnico-legislativo?

Considerando que as prerrogativas do Poder Executivo nos dois Estados são bastante semelhantes e que não há diferenças expressivas no que se refere às prerrogativas das lideranças partidárias nas duas casas legislativas, não parece provável que a resposta para a inoperância das comissões da ALBA possa ser atribuída a um maior grau de centralização decisória em comparação com a ALMG.

Além dessas, outra questão pendente diz respeito aos impactos concretos que uma organização mais informacional do Legislativo tem sobre o comportamento dos parlamentares, sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo e sobre a produção legislativa. Em outras palavras, uma questão fundamental é saber se os traços informacionais identificados na organização da ALMG têm resultado em maiores graus de racionalidade no processo decisório, na redução da incerteza na relação entre as decisões políticas, de um lado, e seus resultados, de outro, e na maior diversificação da agenda legislativa como propalado pelo modelo informacional. Tais questões extrapolam o objetivo deste artigo, mas, sem dúvida, são aspectos relevantes que merecem ser investigados em futuros estudos.

Notas

¹ Trata-se de um *survey* realizado com quase todos os deputados estaduais de 12 unidades da Federação. De um total de 624, foram entrevistados 513 deputados das Assembleias da Bahia, do Ceará, de Goiás, do Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de São Paulo e do Tocantins. A pesquisa contou com apoio da Fapemig, CNPq e Capes e foi coordenada pelos professores Fátima Anastasia, Carlos Ranulfo de Melo, Magna Inácio e Mônica Mata Machado de Castro.

² A definição do escopo das comissões se orienta, em parte, pela forma como a burocracia do Executivo está organizada. Essa é uma forma de assegurar melhores oportunidades de controle dos atos e omissões do Executivo. Deve-se considerar que se um alto nível de fragmentação pode favorecer a especialização, por outro lado, pode ser fonte de ineficiência, dificultando o tratamento intersetorial de políticas públicas, por exemplo.

³ Na ALBA, as proposições que tratam de declaração de utilidade pública não passam pela CCJ. Nesse caso, o autor dá entrada na Secretaria-Geral de Apoio às Comissões, para avaliação da documentação; em seguida, é feito o cadastramento no sistema e o encaminhamento do projeto para a Diretoria Parlamentar, que encaminha para a Secretaria da Mesa para ser votada em Plenário. Na ALMG, não passam pela CCJ os projetos de lei de autoria da Mesa.

⁴ Foram contabilizadas todas as reuniões realizadas pelas comissões – ordinárias, especiais (na ALMG, para eleição dos cargos de direção), conjuntas e audiências públicas. Na ALMG, não foram incluídos os dados sobre a Comissão de Ética e Decoro Parlamentar, que, embora seja uma comissão permanente, só realiza reuniões em caso de abertura de processo contra deputado, o que não ocorreu no período estudado (Secretaria-Geral de Apoio às Comissões – ALBA; Gerência-Geral de Documentação e Informação – ALMG).

⁵ Não foram incluídos na tabela dados sobre as Comissões de Ética e Decoro Parlamentar e de Participação Popular, que não emitem parecer sobre projetos. Também não foram incluídos os dados sobre a Comissão de Redação.

⁶ A informação poderia ser obtida identificando a data de entrada dos projetos um a um. A escassez de tempo para a conclusão do trabalho não permitiu que esse levantamento fosse feito.

⁷ Esse número não inclui os projetos de declaração de utilidade pública, que não passam pela CCJ.

⁸ Projetos de lei que versam sobre declaração de utilidade pública; denominação de próprios públicos; projetos de resolução que tratam de subvenções; requerimentos escritos que solicitem providência a órgão da administração pública, manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público; manifestação de apoio, aplauso, regozijo ou congratulações; manifestação de repúdio ou protesto (tais requerimentos prescindem de parecer).

⁹ A título de exemplo, vale salientar que, em 2007, na ALMG, apenas 11 audiências públicas (8,4%) realizadas na Capital foram para tratar de projetos de lei em tramitação na Casa (sendo duas em reuniões conjuntas de comissões). Em 2008, apenas oito (7% do total) foram para discutir algum projeto de lei em tramitação (sendo uma audiência realizada em reunião conjunta de comissões).

¹⁰ Servidor da Gerência-Geral de Apoio às Comissões. ALMG, setembro de 2010.

¹¹ Servidores da Secretaria-Geral de Apoio às Comissões, órgão que tem a função de realizar o acompanhamento processual do trabalho e o registro das reuniões. ALBA, dezembro de 2009.

¹² Servidores da Gerência-Geral de Apoio às Comissões e da Secretaria-Geral da Mesa. ALMG, setembro de 2010.

¹³ A pesquisa foi realizada pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). De um total de 624, foram entrevistados 513 deputados das Assembleias da Bahia, do Ceará, de Goiás, de Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de São Paulo e do Tocantins.

¹⁴ É importante assinalar que, dos 23 deputados que apontaram as “comissões” como instâncias mais importantes, 60,9% já tinham exercido mais de um mandato na Assembleia, tratando-se, portanto, de uma percepção fundamentada em um maior tempo de permanência na Assembleia.

¹⁵ Foi perguntado aos deputados: “Qual instância decisória – Mesa Diretora, Comissões Permanentes ou Plenário – é, de fato, a mais importante nesta Assembleia Legislativa?”.

¹⁶ Bloco Social Democrata, formado pelo PSDB, PPS, PTB, PHS, PSC e PMN.

¹⁷ Em 2008, a composição das comissões na ALBA foi semelhante à de 2007. Entretanto, não foi possível verificar o grau de proporcionalidade entre o peso dos partidos, blocos e bancadas na Assembleia em 2008 e sua presença nas comissões. Várias modificações na composição dos blocos e das bancadas ocorreram ao longo de 2007 e 2008, mas não foi possível encontrar no Diário Oficial do Legislativo da Bahia ou entre os servidores o registro de quais partidos pertenciam a quais blocos no momento de distribuição das vagas das comissões em 2008.

¹⁸ O estabelecimento dessas correspondências certamente contém alguma dose de arbitrariedade. Buscou-se ampliar ao máximo o escopo das comissões considerando-se a característica interdisciplinar de vários tipos de formação e profissões.

¹⁹ No início de 2007, na ALBA, havia 13 comissões que, inclusive, chegaram a ser compostas. Entretanto, logo após o início da sessão, as 13 comissões foram transformadas em 10.

²⁰ Optou-se por excluir da análise as Comissões de Redação, de Participação Popular e de Ética e Decoro Parlamentar na ALMG por se considerar que elas não exigem uma formação específica. Além disso, como já informado, a Comissão de Ética na ALMG é composta segundo critérios específicos definidos na resolução de sua criação.

²¹ Na ALBA a composição das comissões muda anualmente, portanto, é claro que a rotatividade é maior de um ano para o outro do que a verificada na ALMG. Entretanto, mesmo no próprio ano, as substituições na ALBA foram muito mais frequentes.

²² Servidor da Divisão de Documentação. ALBA, dezembro de 2009.

²³ Os deputados podem, ainda, se valer da verba de gabinete para contratar consultorias externas. Entretanto, os chefes de gabinete não souberam afirmar com que frequência esse recurso é utilizado para esse fim e qual o montante gasto.

²⁴ Servidor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. ALMG, abril de 2010.

²⁵ Servidor da Gerência-Geral de Consultoria Temática. ALMG, abril de 2010.

²⁶ As notas técnicas são trabalhos assinados por um ou mais consultores e consistem em esclarecimentos sobre por que a Consultoria não elaborou o trabalho da forma como solicitado ou não o elaborou.

²⁷ Solicitou-se aos deputados que avaliassem os recursos da Casa em uma escala de 1 a 5.

²⁸ Ainda assim, de todas as 12 assembleias investigadas na pesquisa, foi na ALMG que se verificou o maior percentual de deputados que afirmou ter a assessoria da Assembleia como principal fonte de informação

Referências

ANASTASIA, F. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. Desenvolvimento institucional e representação democrática na ALMG. In: OLIVEIRA, M. C. de (Org.). *A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

BALDWIN, M. P. *O fluxo de informação nas comissões permanentes da Assembleia Legislativa da Bahia*. 1999. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Estudos Sociais e Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 231. 1999.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. *Journal of Law, Economics and Organization*, p. 287-335, 1987.

GROHMANN, L. G. M. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

KREHBIEL, K. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

LEMONS, L. B. El Sistema de Comisiones en el Senado Brasileño: jerarquía y concentración de poderes en la década de 1990. *América Latina Hoy*, v. 43, p. 155-182, 2006.

MONTERO, M. G.; LOPEZ, F. S. Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. *Working Papers*, Barcelona, n. 212, 2002.

MULLER, G. O papel informacional das comissões permanentes da Câmara dos Deputados: 1991, 1994, 1995, 1999. In: ABCT, 7., Recife, 4 a 7 de agosto de 2010. *Anais...* Recife: [s.n.], 2010.

NASCIMENTO, E. O. As fundações institucionais do sistema de comissões brasileiro. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPE, 3., Recife, 2007. *Anais...* Recife: [s.n.], 2007. Mimeo.

PEREIRA, A. R. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembléia no Brasil pós-1988. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

PEREIRA, C.; MULLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *RBCS*, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

POLSBY, N. The institutionalization of the U.S.: house of representatives. *American Political Science Review*, n. 62, p. 144-68, 1968.

RIBEIRAL, T. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. *Revista do Legislativo da ALMG*, n. 24, p. 66-82, 1998.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo*, v. 19, n. 55, 2004.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

_____. *Urgency petitions and the informational problem in the brazilian chamber of deputies*. 2008. Mimeo (first version).

SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, F. A dinâmica legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma Legislatura. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 163-187.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. In: *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 84-110.

SARTORI, G. *A Teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994. v. 1. 336 p.

5

Gestão estratégica na área legislativa da Câmara dos Deputados

Marcos Reis

Especialista em Secretário de Comissões (UnB) e em Gestão Pública Legislativa (Centro de Formação da Câmara dos Deputados – Cefor) / Analista Legislativo na Câmara dos Deputados

Resumo: Este artigo é produto de pesquisa monográfica em curso de especialização. Busca analisar a implementação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, com ênfase na experiência da área legislativa. Trata-se de pesquisa qualitativa, que abrange revisão bibliográfica, pesquisa documental e realização de entrevistas semiestruturadas. Os resultados apontam uma alienação da área legislativa em relação ao processo de implantação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados. As conclusões sinalizam que essa alienação pode ser entrave para que o processo venha a ser efetivo naquela instituição.

Palavras-chave: gestão pública; gestão estratégica; Poder Legislativo; Câmara dos Deputados.

Abstract: *The article is a product of a monograph's research in a specialization course. It examines the implementation of strategic management in the Chamber of Deputies, with emphasis in the case of the legislative area. It is a qualitative research, including literature review, documental research and semi structured interviews. The results point to an alienation of the legislative area from the process of implementation of strategic management in the Chamber of Deputies. The conclusions indicate that this alienation may be an obstacle for the process in the institution in the future.*

Keywords: *public management; strategic management; Legislative Power; Chamber of Deputies.*

Introdução

O objetivo deste artigo é trazer luz sobre como se vem processando a gestão estratégica na Câmara dos Deputados. Para sua consecução, terá como primeiro objetivo específico o delinea-

mento da evolução histórica da administração pública até se chegar ao modelo de gestão estratégica já adotado em órgão do Poder Legislativo. O segundo objetivo específico se circunscreve a traçar um quadro de como foi a implementação da gestão estratégica na Câmara.

A metodologia utilizada para a consecução da tarefa constitui-se de pesquisa bibliográfica referente ao desenvolvimento dos modelos de administração pública utilizados no País ao longo do tempo, os quais possibilitaram que segmentos do serviço público adotassem a gestão estratégica na condução de suas atividades. Para a realização da pesquisa foram entrevistadas algumas autoridades da Câmara dos Deputados, assim, o conhecimento ali partilhado será mesclado às reflexões aqui produzidas, sendo que não serão nominalizadas as opiniões singulares, a não ser quando necessário.

A primeira parte deste artigo trará o quadro do desenvolvimento observado na administração pública brasileira, desde os primórdios até se chegar aos modelos ligados à adoção da gestão estratégica, com a particularização de uma entidade do Poder Legislativo, no caso a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Já na segunda parte, tratará de como se processou a implementação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados, particularizando como foram conduzidos os trabalhos, tanto na área administrativa como na área legislativa.

1 – Caminhos da administração pública até a gestão estratégica

Quando se pensa na evolução histórica da administração pública brasileira, inicialmente tem de se falar do patrimonialismo. Na visão de Martins (1995), a herança cultural patrimonialista é profundamente enraizada na cultura político-social do povo brasileiro, fazendo com que, mesmo no cenário de mudanças econômicas e sociais observadas no País, ainda assim o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob as suas mais diferentes formas, sejam características culturais presentes na sociedade, sendo, inclusive, reforçadas por meio do populismo. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) traz a con-

textualização do que seja patrimonialismo, ou seja, o sistema no qual a máquina estatal funciona como extensão do poder do soberano (BRASIL, 1995). Contudo, seus traços são perceptíveis em diversas instâncias da administração pública até os dias de hoje.

A tentativa governamental para superar o patrimonialismo foi a adoção da administração pública burocrática. Para Ferreira (1996), a experiência brasileira de adotar uma administração pública burocrática tem início na década de 1930, no governo Getúlio Vargas. Como premissa, adotou-se uma formatação em que a administração sofreu um processo de racionalização nos moldes weberianos, surgindo as primeiras carreiras burocráticas, criando-se o instituto do concurso público como forma de acesso ao serviço público, bem como se estabelecendo regras de promoção baseadas no mérito. Criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1936, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Para aquele autor, “o modelo de administração pública burocrática surge com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista” (FERREIRA, 1996, p. 8).

Conforme consta do PDRAE (BRASIL, 1995), a administração burocrática surgiu para defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Entretanto, com o desenvolvimento das sociedades, o Estado passou a assumir responsabilidades em maior dimensão, vinculadas à defesa dos direitos sociais dos cidadãos, o que ocasionou um conflito entre o custo mais alto pela manutenção da estrutura administrativa e a necessidade de controle da máquina.

Uma tentativa de modernização foi feita por meio da reforma iniciada com o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que buscou superar a rigidez burocrática que imperava na administração pública brasileira à época. Autores como Bresser-Pereira (1996) e Ferreira (1996) consideram-no o primeiro momento de administração gerencial no Brasil, uma vez que enfatizou a descentralização ao patrocinar a autonomia com a administração indireta,

alicerçado no pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Balizou-se, também, pelos princípios da racionalidade administrativa do planejamento, orçamento e controle dos resultados, com o uso de empregados celetistas nas unidades descentralizadas.

Já o PDRAE informa que aquela tentativa de 1967 não produziu alterações no âmbito da administração burocrática central, permitindo que formas arcaicas e ineficientes existissem no plano da administração direta central, em contraposição à eficiência e competência que se observava na administração indireta (BRASIL, 1995). O mesmo plano diretor menciona que no início dos anos 1980, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização, houve uma nova tentativa de se reformar a administração e de se direcioná-la ao modelo gerencial, tendo em vista que se buscava mais eficiência na ação administrativa.

Para Ferreira (1996), a promulgação da Constituição Federal de 1988 influenciou a administração pública ao incorporar valores ligados à cidadania, ainda que não trouxesse uma diferenciação entre a administração direta e a indireta, além de ter abandonado a cultura do gerenciamento por resultados. Já na acepção de Bresser-Pereira (1996), os constituintes privilegiaram os princípios de uma administração arcaica, burocrática ao extremo, centralizada, hierárquica, rígida, com toda a prioridade sendo dada à administração direta ao invés da indireta. Para esse autor, os constituintes de 1988 não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado, que ameaçava a Nação. Não se deram conta, portanto, de que era necessário reconstruir o Estado, cuidando da recuperação da poupança pública, dotando o Estado de novas formas de intervenção, mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Eles não se aperceberam da urgência de se montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Bresser-Pereira entende que a mistura do patrimonialismo com este enrijecimento burocrático, então enraizados na administração pública, causou o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para Bresser-Pereira (1997), um fenômeno recente veio pressionar ainda mais o quadro de crise do Estado. Com a globalização, o Estado viu-se sob dupla pressão: de um lado havia um novo desafio, uma vez que a missão estatal de proteger seus cidadãos estava em xeque; de outro, havia a premência de que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, passasse a ser, também, mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, no intuito de amenizar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorriam internacionalmente. Já o PDRAE mostra que o modelo racional-burocrático adotado no País limitou-se a padrões hierárquicos rígidos e concentrou-se no controle dos processos e não dos resultados. Tal modelo revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos enfrentamentos que o País passou a viver diante da globalização econômica (BRASIL, 1995).

Sob essas perspectivas, pode-se entender as palavras de Bresser-Pereira em trabalhos distintos ao defender uma reformatação do aparelho do Estado. Para o autor, “a crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1), “já que a causa fundamental da grande crise econômica dos anos 1980 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 52); e, por fim, “se a proposta de um Estado mínimo não é realista, e se o fator básico que subjaz à crise econômica é a crise do Estado, a conclusão só pode ser uma: a solução não é provocar o definhamento do Estado, mas o reconstruir, reformá-lo” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 23).

Já Ferreira (1996) menciona que, na busca da superação das crises fiscal e de desempenho, o Estado deveria se pautar em três movimentos centrais para solucionar o problema: busca permanente de aumento de eficiência da máquina pública (fazer mais com menos); melhoria contínua da qualidade na prestação dos serviços públicos (fazer melhor); e resgate da esfera pública como instrumento de expressão da cidadania e fórum de aprendizado social (fazer o que deve ser feito).

A maioria dos países passa por pressões como globalização financeira, integração de mercados, privatizações e terceirizações, novos valores culturais, insatisfação dos cidadãos, crise

fiscal, revolução tecnológica da informática e das comunicações, ascensão da sociedade civil, crescimento em escala dos problemas, o que, em seu conjunto, tem gerado nesses países a necessidade de se rever a atuação da administração pública por meio de sua reinvenção, reforma, ou pela busca de um novo modelo de existência.

Para Vaz (2008), algumas nações, em especial aquelas com tradições anglo-saxônicas e de marcada orientação neoliberal, iniciaram nos anos 1980 um processo de mudança na administração pública com vistas a buscar maior eficiência na prestação do serviço público, bem como a reduzir os gastos governamentais. E ele continua citando que naquela década e na de 1990 o mundo conheceu uma profusão de experiências vinculadas a novas técnicas de gestão no setor privado, com novos temas emergindo, especialmente as transformações operadas na Ciência da Administração, como o tratamento de informações em grandes volumes e profundidade, a busca da excelência no atendimento aos clientes, a redução de desperdícios e retrabalhos, a automação da produção de bens e serviços, a utilização da internet para a prestação de serviços, a redução das organizações ao seu porte mínimo (VAZ, 2008).

É sob esse prisma que Bresser-Pereira (1996, 1998) comenta que a administração pública gerencial que nasce no Brasil é inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. Para ele, a velha administração pública burocrática estaria sendo substituída por uma nova forma de administração, a qual tomou emprestados os imensos avanços pelos quais passaram as empresas durante o século XX sem, contudo, perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público. Nesse sentido é que o PDRAE é literal ao dizer que “a administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última” (BRASIL, 1995, p. 17).

O PDRAE se pronuncia no sentido de que no Brasil o governo não carece de governabilidade, ou seja, de poder para governar,

dada sua legitimidade democrática e o apoio que conta com a sociedade civil. Contudo, há um nítido problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (BRASIL, 1995).

Para Bresser-Pereira (1997), quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista, isso representou um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo. Contudo, no momento em que o Estado cresceu e assumiu novos papéis, ficou patente a ineficiência inerente a esse tipo de administração. Enquanto o conjunto de administradores públicos profissionais via sua posição estratégica na sociedade aumentar, ficava claro que se tornava necessário adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, mais ágeis, descentralizadas, mais voltadas para o controle de resultados do que para o controle de procedimentos e, sobretudo, mais compatíveis com o avanço da democracia em todo o mundo, que cada vez mais exige uma participação direta da sociedade na gestão pública.

Para Ferreira (1996), o desafio de reformar o Estado liga-se ao contexto de mudança social, política e econômica que caracteriza a sociedade atualmente. Essa tarefa de transformação impõe ao Estado a necessidade de rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento, num esforço conjunto com a sociedade, visando encontrar alternativas para se superar as desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade.

Na visão de Ferreira (1996), para a consecução da reforma do aparelho do Estado tem de se pensar em sua realização sob três dimensões básicas: a institucional legal, visando aperfeiçoar o sistema jurídico-legal atinente ao tema; a cultural, que visa substituir a cultura burocrática dominante pela gerencial; e a de gestão, por meio da introdução de novos princípios e técnicas de administração voltadas para a melhoria do desempenho das instituições públicas. Para o autor, a construção de um cenário que possibilite o

funcionamento de uma administração pública pautada no modelo gerencial proposto pressupõe que haja o resgate da cultura de planejamento perdida; a evolução da política orçamentária para um modelo de instrumento gerencial e que possibilite o controle social; que se construa a concepção de nova sistemática de gestão financeira, assegurando a disponibilidade de recursos de forma coerente com os compromissos de resultados; que se incorpore a consciência de custos na administração, avançando na busca da eficiência; que se patrocine a modernização das estruturas administrativas, buscando a leveza, flexibilidade, descentralização, horizontalização e redução de níveis hierárquicos; que se reflita sobre o controle e a construção de política de recursos humanos a assegurar e delimitar o espaço do novo servidor público.

O PDRAE preconiza que “a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16). Na alocação das atividades a serem desenvolvidas pela máquina estatal, depreende-se que a Câmara dos Deputados está incluída no núcleo estratégico do Estado, que é responsável por definir as leis e as políticas públicas e de cobrar o seu cumprimento. É o setor em que as decisões estratégicas são tomadas, correspondendo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao núcleo decisório do Poder Executivo. No núcleo estratégico, o fundamental é que as decisões sejam as melhores, sendo que a efetividade é mais importante que a eficiência, pois o que importa saber é se as decisões que estão sendo tomadas pelo governo atendem eficazmente ao interesse nacional e se correspondem aos objetivos mais gerais aos quais a sociedade brasileira está voltada ou não. Uma vez tomadas as decisões, o necessário é que elas sejam efetivadas.

É interessante destacar que mesmo sendo um plano de valorização do modelo gerencial, para o núcleo estratégico previa a coexistência do modelo burocrático com o gerencial, posto que no primeiro, as características da segurança e da efetividade das decisões se alinhariam à eficiência obtida com o segundo. Tal iniciativa ligava-se à proposta de que o núcleo estratégico

do Estado tomasse decisões mais corretas, efetivas e que seus serviços operassem mais eficientemente.

O PDRAE menciona nos objetivos específicos para o núcleo estratégico a necessidade de se modernizar a administração burocrática, por meio de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho. E traz a citação: “É preciso implantar na administração pública toda uma nova filosofia, toda uma nova cultura gerencial e suas respectivas práticas” (BRASIL, 1995, p. 55).

O novo modelo proposto não visa à substituição por completo do modelo burocrático clássico. Para Ferreira (1996), o que se almeja é fazer as adaptações e apropriações necessárias para se dotar a administração pública de um modelo que possibilite o cumprimento de suas finalidades. Bresser-Pereira (1997) menciona que, apesar de a administração pública burocrática estar sendo substituída pela administração pública gerencial, isso não significa diminuir o papel da burocracia estatal, que tem uma importância cada vez mais estratégica na administração do Estado. O próprio PDRAE (BRASIL, 1995) indica que a adoção do modelo gerencial não vem para negar o modelo burocrático, antes vem apoiado nele, propondo a melhora da performance, mas tendo uma diferenciação quanto ao controle, que era baseado nos processos e passaria a sê-lo nos resultados.

Para Bresser-Pereira (1996), o objetivo é promover a modernização e o aumento da eficiência da administração pública, buscando fortalecer a administração pública direta. E ele destaca algumas características da administração pública gerencial: orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de Estado; e valorização do seu trabalho técnico e político em participar, juntamente com o segmento político e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1997). O autor reforça também ou-

tros pontos (1998), como a administração pública gerencial ser orientada, também, para a obtenção de resultados, além de ter como estratégia a previsão da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação. E ele cita: “A administração pública gerencial envolve [...] uma mudança na estratégia de gerência, mas esta estratégia tem de ser posta em ação em uma estrutura administrativa reformada” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 33).

Traçando-se uma diferenciação entre a administração burocrática e a gerencial, na visão de Bresser-Pereira (1998), enquanto a primeira é autorreferente, a outra é orientada para o cidadão. Já na percepção de Machado (2001), as organizações públicas foram desenhadas para serem muito estáveis, mas chegou-se a um ponto da história em que essa estabilidade ficou inviável. Logo, se não houver um realinhamento de ações, as mudanças serão excessivamente lentas e as organizações que não mudarem estarão fatalmente condenadas ao fracasso. Essas ações devem prever um Legislativo e um Judiciário independentes, transparência de orçamentos, compras e contratações, uma boa auditoria, combate à corrupção, mão de obra treinada e capacitada.

Após a explanação dos modelos administrativos que interferiram na dinâmica do aparelho estatal brasileiro, passa-se à caracterização de um aprimoramento ocorrido no modelo gerencial, momento em que se optou pela adoção do planejamento estratégico como ferramenta para incrementar a gestão pública. Para Bryson (1988), os pensamentos e as ações estratégicas na atualidade estão com uma importância crescente na continuidade da viabilidade e efetividade de governos, agências públicas e organismos não governamentais. Sem planejamento estratégico é improvável que esses organismos obtenham sucesso nos numerosos enfrentamentos que se lhes apresentam. Para o autor, enquanto o cidadão mostra-se contrário aos altos impostos e que as administrações públicas enfrentam problemas orçamentários, a população demanda serviços públicos de excelência. Nesse cenário, o planejamento estratégico é designado a ajudar organismos públicos na resposta efetiva de seus novos desafios. E o autor enumera as ações necessárias às organizações públicas, a fim de bem enfrentar as várias formas de pressão sobre elas:

- Elas necessitam exercer seu *expertise* nas áreas de sua atuação para assegurar correspondência para com seus diversos atores interessados.
- Elas necessitam desenvolver boas estratégias para enfrentar as circunstâncias sempre mutáveis.
- Elas necessitam desenvolver bases coerentes e defensáveis para embasar suas decisões administrativas.

Para Bryson (1988), os responsáveis pelas grandes decisões necessitam de um processo estruturado para auxiliá-los na identificação e resolução das mais importantes situações pelas quais passa uma organização. Ele relata que alguns organismos governamentais norte-americanos reportaram benefícios alcançados com o planejamento estratégico, como agir mediante um pensamento estratégico; clarificação da direção futura; tomada das decisões com melhor ciência sobre suas consequências futuras; desenvolvimento de uma base coerente e defensiva sobre decisões táticas; exercício de *expertise* em áreas sob o controle organizacional; resolução da maioria dos problemas organizacionais; melhora da performance organizacional; capacidade para lidar efetivamente com as rápidas mudanças circunstanciais; e criação de uma equipe de colaboradores. Para o autor, não há garantia de que o planejamento estratégico alcance os objetivos propostos, contudo, cada vez mais um número maior de administradores públicos tem adotado tal ferramenta, investindo tempo, atenção e recursos para que a organização funcione efetivamente.

Para Ferreira (1996), o planejamento estratégico assume papel determinante num ambiente envolto em profundas transformações e sob a ação imprevisível das mudanças. Ele cita que “normalmente associa-se risco à mudança, mas, muitas vezes o risco maior está em não mudar” (FERREIRA, 1996, p. 31). Já Machado (2001), ao relatar os conhecimentos adquiridos em palestra proferida por David Osborne, cita que, segundo Osborne, um governo empreendedor deve ser um governo catalisador, promovendo e coordenando a ação; ser um governo competitivo; ser um governo inspirado em missões, sendo essa sua justificação social ou razão de ser; ser um governo orientado por resultados; ser um governo voltado para os clientes, para servir aos cidadãos, que são os “com-

pradores” dos serviços públicos; ser um governo empreendedor; ser um governo descentralizador; ser um governo da comunidade, proporcionando maior participação da sociedade nas decisões governamentais; ser um governo que antevê, que antecipa, que previne, estrategicamente, e não um governo “quebra-galho”; ser um governo orientado para o mercado, que usa mecanismos do próprio mercado para oferecer melhores serviços públicos.

Para Machado (2001), a essência do novo modelo de governo chamado empreendedor é, justamente, conseguir implementar mudanças com eficiência, eficácia e efetividade. Ao comentar a palestra de Osborne, cita que o novo modelo que hoje surge, em contraposição ou aperfeiçoamento ao anterior modelo burocrático, prevê a descentralização, criatividade, eficácia, interação, flexibilidade, inovação e capacidade de aprender novas formas de ação, quando as condições mudam.

A fim de se ter um quadro sobre a adoção de ferramentas ligadas ao planejamento estratégico em organismos do Legislativo no Brasil, optou-se pela descrição de modelo adotado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) por representar o organismo que, atualmente, detém o melhor exemplo encontrado de programa visando à melhoria dos trabalhos legislativos, no caso, o ambicioso projeto estratégico chamado Direcionamento Estratégico: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020.

No projeto, a ALMG (MINAS GERAIS, 2010) especifica que o Legislativo é o poder constitucional que melhor responde ao princípio de que todo poder emana do povo, ao ter na representação popular uma de suas funções preponderantes, canalizando e transformando em normas e políticas públicas as aspirações da sociedade. Foi nesse cenário que se criou a visão de futuro de ser essa instituição reconhecida como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor e de se firmar como agente relevante no desenvolvimento do Estado.

O documento especifica que, num cenário de rápidas e constantes transformações, o Parlamento não pode ficar a reboque dos fatos, tendo de se ajustar a essas novas demandas para que sejam dadas

respostas à altura das novas necessidades apresentadas pelos cidadãos. Nesse sentido, a adoção de uma visão integrada das funções legislativas encontra respaldo, entre outras, nas tendências observadas no Brasil e no mundo de se ter maior engajamento da sociedade na esfera pública; na exigência de maior transparência e de participação nos sistemas de tomada de decisão; no aumento da participação do Legislativo na formulação de políticas públicas, como resposta à exigência de mais eficiência, eficácia e efetividade da legislação; na crescente demanda da sociedade e de agências de controle externo para que políticas públicas sejam monitoradas e fiscalizadas com foco em resultados concretos e melhorias reais para a sociedade.

É interessante destacar que o Direcionamento Estratégico foi determinado e aprovado pelos deputados estaduais mineiros, denotando iniciativa inédita numa casa legislativa, fazendo com que o projeto seja ainda mais sólido e tornando o Parlamento mineiro referência em aprimoramento da legislação e consolidação de canais de participação social, sem contar que possibilita o acesso a toda Casa de uma visão de futuro e métodos consistentes de elaboração e concretização de seus projetos de gestão. A proposta da ALMG foi de integrar as funções do Parlamento, adotando estruturas organizacionais que combinassem altos índices de especialização e alta capacidade de ação coordenada, o que é resultado da reflexão sobre os passos dados no passado e sobre as perspectivas futuras a indicar a necessidade de renúncia ao planejamento meramente administrativo das atividades da Secretaria-Geral da Mesa da Assembleia para se adotar uma visão de conjunto e de longo prazo.

O projeto estratégico da ALMG institucionalizou os novos procedimentos de atuação, bem como as ferramentas de interação com os cidadãos, de forma que os deputados eleitos ao longo da década tenham bases sólidas e diretrizes modernas para cumprir, aperfeiçoar e integrar as funções de representar, legislar e fiscalizar.

O Direcionamento Estratégico da ALMG prevê que a missão daquele organismo é o de “exercer a representação e promover a participação da sociedade na elaboração das leis estaduais e na avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento do Estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2010, p. 20). Já a visão

de futuro da Assembleia Legislativa é de “ser reconhecida como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor” (MINAS GERAIS, 2010, p. 21).

O intento dos gestores da Assembleia foi o de instituir mecanismos de continuidade do processo de implementação ao longo da década, de maneira que cada Mesa empossada estabeleça suas prioridades e carteira de projetos específicos, com vistas a atingir os objetivos estratégicos em 2020. Tais projetos prioritários de cada Mesa serão objeto de deliberação, o que dará às decisões tomadas o caráter de estratégia do Poder Legislativo.

Com esta primeira parte foi feito o balizamento do conhecimento sobre a evolução da administração pública brasileira, bem como sobre a adoção da gestão estratégica nos seus serviços, com o exemplo do modelo adotado pela ALMG. Agora passa-se à descrição do modelo sugerido e adotado pela Câmara dos Deputados.

2. Aplicação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados

Preliminarmente é necessária uma explanação sobre a estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. Ainda que não haja uma distinção formal, na Casa há o entendimento extraoficial da divisão em duas áreas: a administrativa e a legislativa. A primeira está afeta a possibilitar o funcionamento de toda a máquina, também chamada de área-meio. Já a atuação da segunda circunscreve-se ao auxílio para que os representantes do povo exerçam seus mandatos nas diversas atribuições que lhes cabam, constituindo-se na área-fim propriamente dita.

O organograma ao lado permite uma visão da estrutura administrativa da Câmara, onde se nota que, atrelados às estruturas políticas constituídas pelo Plenário, Mesa Diretora e colegiados políticos, há dois órgãos principais: a Diretoria-Geral e a Secretaria-Geral da Mesa (SGM). À primeira estão ligados os diversos órgãos incumbidos da administração da Casa. Já a SGM, ainda que parecendo isolada, conta com uma ligação funcional com a Diretoria Legislativa, que abarca todos os departamentos responsáveis pela produção legislativa.

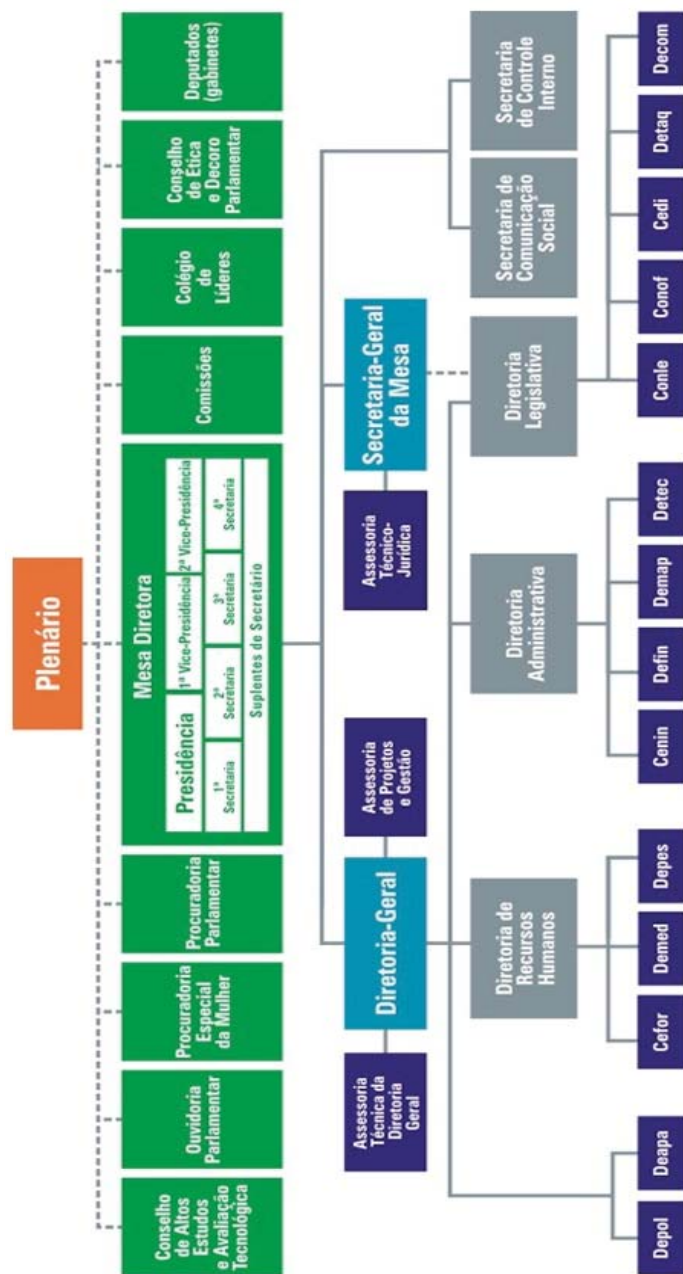


Fig. 1: Organograma da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011a)

A Câmara dos Deputados teve um processo singular de implantação de sua gestão estratégica. Num primeiro momento, a área administrativa da Casa teve uma maior participação no processo. Com o novo ciclo que agora começa, uma das metas perseguidas é a inclusão da área legislativa nos esforços. A Casa do Povo tem suas funções delineadas pela Constituição Federal e sua estrutura de apoio técnico, administrativo e legislativo tem como objetivo possibilitar as condições devidas para que a missão da Câmara seja alcançada. Nesse contexto, a adoção da gestão estratégica na Câmara dos Deputados está direcionada à busca da eficiência na realização de seus serviços.

2.1 Primeiro ciclo de gestão

Para Botelho e Melo (2009), o desejo de mudança na maneira de gestão por parte da Câmara dos Deputados é oriundo das influências que afetam as organizações como um todo. Segundo as autoras, o que se persegue é que os processos sejam continuamente aperfeiçoados, o que promoverá economia de recursos públicos, de maneira que todos esses elementos alinhados possam contribuir para a otimização do desempenho das funções constitucionais da Casa, para o exercício da cidadania e para o fortalecimento institucional do Legislativo.

O primeiro sinal de planejamento estratégico na Câmara dos Deputados surgiu em 2004, momento em que a alta administração se reuniu a fim de traçar as diretrizes que balizariam a condução da gestão da instituição. Como resultado, naquele encontro foram delineados a missão, a visão e os valores a serem adotados pela administração superior. No portal corporativo da Casa, esses itens vêm assim descritos:

Missão: Dar suporte à atividade parlamentar, com qualidade e ética, contribuindo para o seu contínuo fortalecimento, aperfeiçoamento e transparência.

Visão: Ser modelo de excelência na administração pública, contribuindo para que a Câmara dos Deputados seja reconhecida pela sociedade como instituição promotora da cidadania, da igualdade e da justiça social.

Valores: Comprometimento, profissionalismo e responsabilidade; ética e transparência; cooperação, integração e solidariedade; eficiência, eficácia e efetividade (MISSÃO..., 2011).

Em 2006, a Diretoria de Recursos Humanos da Casa adotou o planejamento estratégico para a consecução dos serviços sob sua responsabilidade. A metodologia adotada para a condução do processo foi o *Balanced Scorecard (BSC)*, o qual fornece mais que um mapa com os objetivos estratégicos para o setor em que está sendo aplicado. Tal ferramenta prevê que cada objetivo seja medido por, ao menos, um indicador estratégico, com metas periódicas fixadas. Seguindo aquele exemplo, outros órgãos da Câmara abraçaram a ideia e patrocinaram a implantação do planejamento estratégico em seus serviços.

Para Botelho e Melo (2009), com esse cenário em que diversos órgãos da Câmara dos Deputados adotaram o planejamento estratégico para suas atividades, ficou mais fácil para que, internamente, fosse construído um modelo próprio do tipo *middle-up-down*, alicerçado nas lições aprendidas ao longo da implantação singular naqueles diversos órgãos e denominado de “Estratégia Corporativa Deduzida” (BOTELHO; MELO, 2009, p. 6-7). As autoras também destacam o fato de que a alta administração da Casa nunca deixou de apoiar abertamente as iniciativas particulares de otimização de gestão, bem como o modelo adotado. E salientam que, na estrutura organizacional da Câmara, há uma área formalmente responsável pela promoção e continuidade das atividades ligadas à gestão estratégica da Casa, vinculada diretamente à Diretoria-Geral da Câmara, nominada Assessoria de Projetos e Gestão.

Botelho e Melo (2009) comentam que a metodologia específica adotada na Câmara dos Deputados possibilitou a construção do seu mapa estratégico corporativo, baseado na análise dos mapas estratégicos elaborados por cada área, além de ter estabelecidos os objetivos corporativos com base na frequência da ocorrência e no impacto corporativo dos objetivos setoriais que apresentavam descritores semelhantes ou relacionados.

Como a área administrativa da Casa teve participação predominante nesse primeiro ciclo no planejamento estratégico que se fazia, é óbvio que o produto seria uma fotografia dessa realidade. Da junção dos mapas singulares das diversas áreas da Casa, alicer-

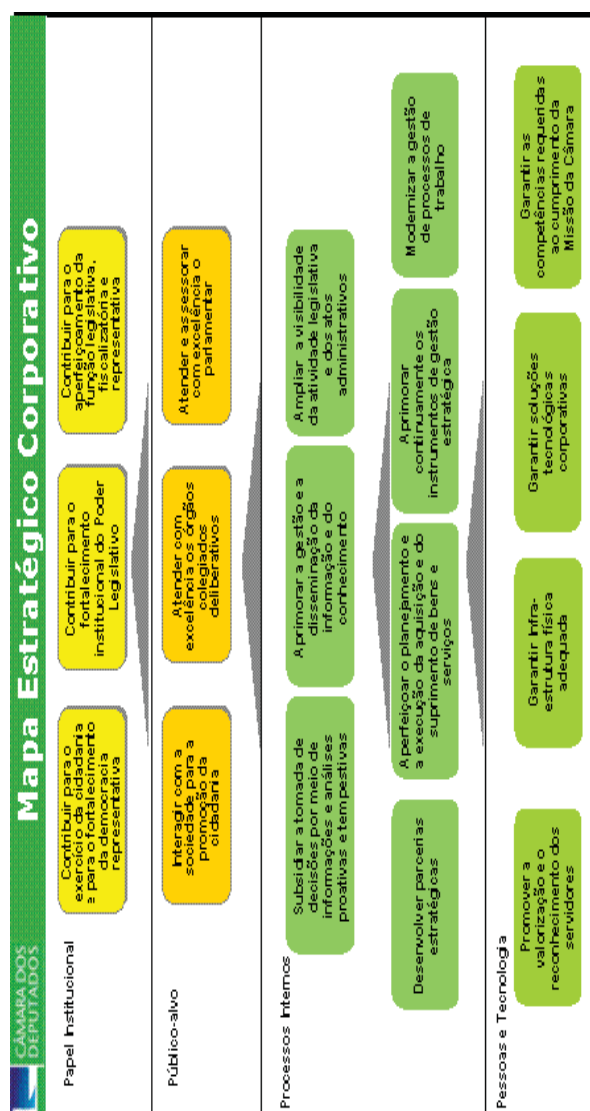


Fig. 2: Mapa Estratégico Corporativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011b)

çados sob a missão, a visão e os valores da organização, criou-se o Mapa Estratégico Corporativo da Câmara dos Deputados, conforme a figura a seguir, adotando-se as perspectivas: Pessoas e Tecnologia, Processos Internos, Público-alvo e Papel Institucional.

Para Botelho e Melo (2009), quase 80% dos projetos considerados estratégicos para a Câmara dos Deputados inserem-se na base do mapa, especificamente nas perspectivas Pessoas e Tecnologias e Processos Internos. Para as autoras, o planejamento estratégico foi o primeiro passo para deslanchar a instituição rumo ao amadurecimento de seus projetos administrativos e de seu capital humano e tecnológico na busca da promoção dos objetivos de topo do mapa, ou seja, o relacionamento com a sociedade brasileira, deputados e órgãos deliberativos (perspectiva Público-alvo) e a excelência do poder institucional como órgão do Poder Legislativo (perspectiva Papel Institucional).

Botelho e Melo (2009) comentam que, uma vez delineado o modelo corporativo, é necessário o fortalecimento da Gestão Estratégica da Casa por meio do alinhamento de todas as diretorias e unidades administrativas aos objetivos previstos no Mapa Estratégico Corporativo. Nesse sentido, a administração da Casa atualmente conta com 12 projetos estruturantes, para o cumprimento dos objetivos estratégicos propostos no Mapa Estratégico Corporativo, bem como à promoção do salto qualitativo na gestão estratégica da Câmara dos Deputados, sendo eles: gestão administrativa, informações gerenciais, gestão de projetos, gestão de processos, plano diretor de uso dos espaços, gestão por competências, educação continuada, gestão da informação e do conhecimento, portal corporativo, infraestrutura e serviços de tecnologia da informação, TV digital e, por fim, gestão do relacionamento, o que demonstra a forte correlação desse primeiro ciclo de gestão estratégica com a área administrativa da Câmara dos Deputados.

No entender de Botelho e Melo (2009), a estratégia corporativa passa a ser realidade a partir do desenvolvimento de projetos que sirvam para direcionar os esforços e priorizar o uso dos recursos de forma a alcançar os resultados esperados. Para tanto, a profissionalização das atividades de gerenciamento de projetos na Casa será primordial a fim de se consolidar a metodologia de gestão de projetos.

Para Botelho e Melo (2009), a administração da Casa tem investido fortemente no novo modelo de gestão adotado, amparado

pela gestão estratégica, pela gestão de projetos e de processos, com a ciência de que a qualidade dos serviços prestados aos parlamentares e à sociedade será potencializada. Segundo as autoras, a instituição acertou, também, ao estabelecer o mapeamento, o aperfeiçoamento e a automatização de processos de trabalho considerados estratégicos, a fim de se aperfeiçoar os procedimentos burocráticos com vistas ao atendimento das necessidades dos deputados e dos cidadãos. Por meio da gestão de processos, o que se buscará é a integração das atividades de diversas áreas da organização para torná-las mais eficientes, melhorando a cadeia de procedimentos organizacionais e dos sistemas integrados a partir da mínima utilização de recursos e do máximo de acertos.

É de se destacar que indicadores de desempenho desse primeiro ciclo da gestão estratégica da Casa vêm sendo definidos desde janeiro de 2009. A construção dos indicadores é gradual e começa de baixo para cima, pelas perspectivas da base do Mapa Estratégico Corporativo, e termina por se refletir nas perspectivas do topo do mapa. Por fim, as autoras citam que “os esforços estão sendo alinhados para que a geração de produtos e serviços na Casa destine-se a atender com excelência e efetividade os parlamentares, os órgãos colegiados e a sociedade brasileira” (BOTELHO; MELO, 2009, p. 21).

2.2 Novo ciclo de gestão

O trabalho monográfico realizado constatou, tanto por meio de pesquisa documental como por meio de entrevistas, que a área legislativa da Casa teve uma vivência distinta de todo o processo de gestão estratégica abraçado pela Câmara dos Deputados até então. A fim de melhor esclarecer a condução da pesquisa realizada, destaca-se que foram feitas entrevistas semiestruturadas com autoridades ligadas à área legislativa e à implementação da gestão na Câmara. Foram ouvidos o secretário-geral da Mesa, o diretor substituto da Diretoria Legislativa, o diretor do Departamento de Comissões, a chefe da Assessoria de Projetos e Gestão e a secretária da Comissão de Legislação Participativa (CLP), juntamente com o seu substituto. Como a área legislativa abarca uma quanti-

dade considerável de órgãos e servidores, optou-se por ouvir os principais atores envolvidos na condução dos trabalhos da área, inclusive singularizando uma célula constituinte, no caso a CLP.

Primeiramente é necessário ressaltar que falar de gestão estratégica na Câmara dos Deputados não significa analisar maneiras de se formatar a atuação dos legítimos representantes do povo brasileiro. Está cada vez mais solidificada na Casa a ideia de que a gestão estratégica visa orientar, otimizar e melhorar os trabalhos que servem de suporte à atuação dos deputados. Antes, a intenção da Casa é atrair os parlamentares para o comprometimento com a gestão estratégica, de maneira que isso possa viabilizar a qualidade das leis criadas, com o estudo do impacto dessas leis e se as que estão sendo aprovadas são realmente de interesse da população.

Há o entendimento de que cada parlamentar tenha uma visão particular sobre a serventia da Câmara dos Deputados, bem como sobre o que eles esperam que a instituição deva, ou não, atingir ao final de uma legislatura, como reflexo de seus projetos político-partidários individuais. Esse tipo de interesse tipicamente particularizado do conjunto dos parlamentares não pode ser confundido com as intenções do planejamento estratégico em vigor na Casa. O trabalho monográfico traz a citação “Não é para a gente viabilizar a intenção de um parlamentar individualmente ou de uma corrente de pensamento. A intenção de viabilizar [com a gestão estratégica] é aquilo que é a missão da Casa” (REIS, 2011, p. 64).

Um outro ponto destacado é o de que o planejamento estratégico atual não visa discutir as questões eminentemente políticas dos parlamentares, nem sua atuação nos diversos colegiados. Logo, o planejamento estratégico pode, sim, melhorar a atuação parlamentar nos diversos colegiados dos quais eles participam, inclusive nos próprios gabinetes parlamentares, isso visto num cenário de que a modernização dos procedimentos possa, em dado momento, também influenciar naquela atuação. Contudo, pretender-se que a gestão estratégica tenha como objetivo otimizar a ação política dos parlamentares não teria fundamento.

Seria até mesmo plausível que, numa visão de futuro, os colegiados políticos pudessem ter sua atuação otimizada com o planejamento estratégico, sempre com a ressalva de que não é proposta ensinar aos parlamentares fazer política. Com o planejamento estratégico, a ação política poderia se beneficiar da área técnica vinculada à área legislativa, conciliando o que os parlamentares trazem na sua bagagem política e possibilitando o exercício de um mandato possível.

O segmento político tem uma visão de mais curto prazo de acordo com a duração dos mandatos específicos que lhes digam respeito. Por exemplo, nas comissões temáticas da Casa, a presidência de uma comissão tem uma visão de um ano. Já a Mesa Diretora da Casa tem uma visão de dois anos, enquanto os deputados, no seu conjunto, têm uma visão de quatro anos. Contudo, a administração da Câmara, na questão que se refere ao planejamento estratégico, necessita ter uma visão de muito mais longo prazo do que esses períodos do círculo político. O importante seria que os parlamentares pudessem identificar nos trabalhos de gestão, tanto no nível estratégico como no tático, a oportunidade de fazerem um trabalho de ação parlamentar melhor, o que é a finalidade da Casa, ou seja, um trabalho de mais qualidade nos campos legislativo, fiscalizatório e representativo.

Segundo depoimento colhido, no início das conversações sobre a gestão estratégica, cogitou-se tentar o envolvimento da área política no processo, mas concluiu-se que seria algo muito difícil. Poderia, inclusive, comprometer o restante do trabalho, porque, se não se contasse com uma adesão muito efetiva da parte política, todo o resto ficaria parado na dependência do seguimento ou da adesão dos parlamentares ao processo de discussão e elaboração do planejamento e gestão estratégica. A área política é algo à parte, porque não se pode, falando em planejamento estratégico, fazer um planejamento entre os servidores que envolva as atividades que os parlamentares se comprometem a realizar com seus eleitores, razão pela qual os responsáveis pela condução da gestão estratégica fizeram a distinção entre a área política e as demais.

Como já destacado, na Câmara dos Deputados sempre houve a distinção, ainda que subliminar, entre as áreas administrativa e legislativa. Nesse particular, ainda que muitos defendam a prevalência de uma sobre a outra, é forte o entendimento de algumas autoridades no sentido de que a ação da gestão estratégica seja direcionada às duas áreas como se fossem uma só, destacadas do segmento político. Para outros, todos os que estão na Câmara dos Deputados prestando serviço concorrem para que a instituição consiga realizar a sua missão constitucional, aquilo que a sociedade espera da Casa, aquilo que os parlamentares também esperam poder realizar. Assim, enquanto alguns atuam mais diretamente naquilo que se pode chamar de atribuições institucionais da Câmara dos Deputados, previstas na Constituição, outros trabalham em áreas administrativas *stricto sensu*. Entretanto, todo o esforço converge para que a Casa possa cumprir o seu papel, o que denota a importância de que ocorra a interpenetração entre as duas áreas.

Um acontecimento interessante ocorrido no início da 54ª Legislatura foi o fato de o presidente da Câmara, deputado Marco Maia (PT-RS), ter-se posicionado em um discurso dirigido aos servidores da Casa, no sentido de conclamá-los, e aos parlamentares, para o esforço que se pretende realizar, nos dois anos de seu mandato, com o objetivo de modernizar ainda mais os trabalhos na Casa. O parlamentar que ocupa a presidência da Câmara é, de fato, aquele que dirige a Mesa Diretora, bem como todos os trabalhos na Casa, logo cabendo a ele, de certa maneira, a indicação de uma linha de ação para a administração. É importante que ele, como patrocinador maior, tenha o interesse sobre o tema gestão estratégica, do contrário essa tenderia a diminuir de importância.

Já no que concerne à parte de apoio técnico-legislativo, tem de se singularizar aqui o entendimento do titular da Secretaria-Geral da Mesa, Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida, extraído de sua entrevista, manifestando ser uma missão precípua que lhe foi passada pelo novo presidente da Casa, a de trabalhar pela inclusão da área legislativa no processo de gestão estratégica quando o convidou a assumir aquele cargo. Tal linha de

trabalho foi acatada no entendimento da importância do papel proposto para ser desenvolvido naquele posto, não só assessorando tecnicamente nas funções típicas de secretário-geral da Mesa, mas também no contexto de se conduzir uma reflexão sobre o papel daquela área na Casa e nas mudanças que precisam ser implementadas para a sua modernização. E ele arremata dizendo que “não faria sentido nós, na área de apoio técnico-legislativo, não estarmos inseridos nesse processo” (REIS, 2011, p. 63).

Das falas de alguns entrevistados, consegue-se identificar como o processo foi conduzido no âmbito da área legislativa. O que se depreende é que, mesmo com o esforço que foi empreendido para a implementação da gestão estratégica na Casa como um todo, naquele momento fez-se o que era possível, sendo que o trabalho desenvolvido pela administração não conseguiu atingir todas as áreas. É citado o fato de que o titular anterior da SGM teria aderido tardiamente ao processo de gestão estratégica, motivo pelo qual essa área teria ficado à margem quando da elaboração do Mapa Estratégico Corporativo, o que reforça a ideia, já aqui delineada, de que o mapa elaborado teria um foco mais afinado com a área administrativa. São bem ilustrativos os relatos de autoridades dizendo que “a contribuição deles [servidores da área legislativa] não foi tão efetiva, apesar, inclusive, dos esforços que foram feitos” (REIS, 2011, p. 66). E também “hoje em dia, pelo que a gente ouve, os servidores [da área legislativa] não se sentem tendo contribuído de fato para o mapa que está aí” (REIS, 2011, p. 66).

Há o sentimento de que uma parte essencial da Câmara foi excluída do processo e que isso foi um erro inicial de condução. Não são poucos os relatos coletados corroborando esse pensamento, conforme a seguir: “Houve, do meu ponto de vista, algum problema neste planejamento da gestão estratégica que permitiu que setores importantes da área legislativa, como o nosso e outras comissões, não fossem chamados a participar” (REIS, 2011, p. 66). “Ela [gestão estratégica] não é presente aqui na nossa vida. Com ela ou sem ela não muda nada, porque não aconteceu aqui” (REIS, 2011, p. 67).

No tocante à condução do primeiro ciclo da gestão estratégica com o Departamento de Comissões (Decom), há o registro de que o processo nesse setor ficou um pouco de fora dos esforços conduzidos na área administrativa, com o destaque de que somente alguns servidores foram convidados a colaborar. Os relatos colhidos são bem elucidativos como: “Agora eu confesso que ao longo do processo esses agentes [servidores do Decom] não eram ouvidos” (REIS, 2011, p. 73); “para mim está no ponto zero aqui. Não houve gestão, não houve planejamento estratégico no Decom ainda” (REIS, 2011, p. 73). Um dos responsáveis pela área legislativa comentou que não chegou à sua área o embrião do pensamento estratégico, mas que o corpo funcional ali lotado, mesmo assim, está disposto a colaborar. Suas palavras evidenciam o ambiente: “Nós percebemos que há uma lacuna muito grande, que há um *gap* muito significativo, um desnível entre o que já foi feito na área administrativa e aqui na área legislativa” (REIS, 2011, p. 67).

Com o novo cenário advindo da intensão do presidente eleito da Casa de patrocinar mais interação da área legislativa com a gestão estratégica, em especial com o recente alinhamento dos trabalhos da SGM com o Decom, o horizonte futuro passou a ser outro. O primeiro ciclo de gestão estratégica está previsto para encerrar ao final de 2011, logo há o interesse de que, antes que se comece a revisão do mapa, faça-se um trabalho maior de sensibilização da área legislativa em relação aos conceitos do planejamento estratégico, de maneira que não se comece um trabalho de revisão sem que os servidores daquela área estejam aptos a colaborar no máximo de suas possibilidades. Há a interpretação de que os processos de trabalho tanto no Decom como na SGM são muito antigos, arcaicos, envoltos em uma rotina muito difícil, estressante, e que todos têm de cumprir, não permitindo espaço para a reflexão sobre o papel de cada um no desempenho das atividades da área e sobre como melhor desempenhar as funções cabíveis. Na visão dos gestores, seria imperioso serem buscadas a modernização dos sistemas e a padronização dos serviços, no intuito de permitir agilidade no processo legislativo, gerando confiabilidade nas informações prestadas.

Nesse sentido é que se optou por pensar em como incluir a área da melhor forma no processo, tirar o melhor proveito das experiências das pessoas que lidam mais diretamente com os parlamentares. Com isso, poder-se-ia entender um pouco a visão desse grupo, do que eles entendem sobre sua serventia para com a instituição, o que redundaria em experiências positivas. O que se observa, na atualidade, é que há uma forte aceitação, por parte dos principais gestores do segmento legislativo, na questão da necessidade premente de se introduzir o pensamento estratégico nessa área, que ficou um pouco para trás em todo o processo. Cogitou-se em fazer um trabalho de planejamento, de sensibilização com relação ao pensamento estratégico nesse segmento de uma maneira conjunta, buscando a definição, ali, de uma visão estratégica, bem como da missão e dos valores particularizados, envolvendo os órgãos ligados à área legislativa.

Há a necessidade de se pensar e refletir sobre o papel da área legislativa e qual a melhor maneira de se conseguir realizar as atividades com maior eficácia, entregando à Câmara dos Deputados e à sociedade aquilo que elas esperam dos servidores da Casa na área legislativa. Apesar da constatação das palavras de uma autoridade no sentido de que “a participação [de todos] será obrigatória” (REIS, 2011, p. 74), há uma disponibilidade, quase que uma ansiedade, entre os servidores da área legislativa, em aderirem o mais rapidamente possível a esse processo, destacando-se a citação: “Já neste momento eu percebo uma alegria muito grande de todos em começar a vislumbrar os ventos da gestão estratégica chegando à parte legislativa da Casa” (REIS, 2011, p. 68). A previsão é de que o trabalho contará com grande apoio dos servidores da área, em especial pelo fato de terem começado depois, refletindo uma expectativa de que se possa, o mais rapidamente possível, abraçar o pensamento estratégico.

A integração do Decom com a SGM possibilitará a unificação da área-fim da Casa. No entender do deputado Marco Maia, a fusão vem para corrigir uma distorção, posto que os trabalhos do Decom estavam deslocados, vinculados a uma diretoria própria da área-meio e não ligada à área-fim. Tal situação estabelece um novo paradigma ao criar algo como que uma “superárea legislativa” (REIS, 2011, p. 68).

Um ponto a destacar é que a estrutura funcional/administrativa da Câmara remonta à década de 1970. Sob a influência do novo modelo de gestão em vigor na Casa, já é relativizado por algumas autoridades se aquela estrutura ainda estaria compatível com o que se está fazendo nos dias de hoje. É consenso que a configuração atual não pode ser algo que venha a impedir o bom desenvolvimento dos trabalhos na área legislativa e na Casa como um todo, ao contrário, devendo ser, na verdade, indutora de modernização de um trabalho mais eficiente, mais eficaz.

Na visão de autoridades ligadas à área, o Decom apresenta-se naturalmente como um parceiro importantíssimo da SGM, em especial porque as atividades que se desenvolvem nesses órgãos são fruto de um mesmo processo de trabalho. Logo, o planejamento estratégico envolvendo os dois órgãos deve ser conduzido absolutamente em consonância de pensamento. O que se pretende é uma sensibilização da área, o que possibilitará uma série de discussões orientadas para a definição da missão, da visão e dos valores, além de um conjunto de questões e ideias, para que se chegue aos projetos necessários à modernização, com suas metas e seus indicadores.

Por citar metas e indicadores, falar em gestão estratégica sempre se pressupõe o estabelecimento de metas e a aferição de resultados. Na área administrativa vários foram os indicadores de desempenho homologados. Contudo, a especificidade ligada aos serviços desenvolvidos na área legislativa indicam que será um desafio o estabelecimento de indicadores para o setor. Prova disso é que a criação de indicadores de desempenho no trabalho das instâncias legislativas da Casa ainda não foi pensada. Há relatos, por exemplo, de que no Decom, bem como na SGM, o estabelecimento de tais indicadores não seria tarefa fácil, pois os trabalhos nesses órgãos não seguem uma regra estável. Pensar-se somente na quantidade de proposições apresentadas ou, então, deliberadas num dado período não quer dizer que seja o melhor resultado para a sociedade, pois muitas proposições apresentadas/votadas poderiam não se relacionar diretamente com melhorias para a sociedade. Da mesma maneira, querer pensar que o balizamento de indicadores de desempenho pudesse ser estabelecido

pelo menor tempo de tramitação das proposições não se mostra uma boa opção, pois muitos regramentos legais são lapidados por meio do debate realizado tanto nas comissões como no Plenário da Casa. Logo, apressar-se esse processo não tem correlação direta com o que se possa chamar de eficiência no processo legislativo ligado à construção de boas leis.

Contudo, as autoridades entrevistadas ressaltam que é absolutamente necessário que se criem indicadores de desempenho vinculados ao trabalho da área legislativa. Mostra-se necessário ter-se indicadores seguros para saber se está valendo o esforço de se ter investido em dado programa ou projeto, além de ser fator para o estabelecimento de qualidade no processo legislativo. Essa seria uma ferramenta importante para se alcançar processos mais dinâmicos e que gerassem respostas à sociedade no tempo correto. É importante para a administração se embasar em fontes de controle sobre os processos, até para que isso possa incentivar (e por que não?) uma modernização política, também, desses mesmos processos, refletida em alterações do Regimento Interno da Casa e em maior participação popular.

Mas ainda assim, algumas propostas foram elencadas. Pense-se, por exemplo, em indicadores que pudessem aferir o que a população está almejando, a consonância com os anseios da sociedade, o número de ligações ou correspondências recebidas, os contatos iniciados pelos cidadãos. Uma outra linha de pensamento no que tange ao estabelecimento de metas e indicadores estaria ligada a qual é o sentimento da sociedade em relação ao trabalho desenvolvido por uma comissão, qual é o sentimento da sociedade sobre a interação legislativa, sobre a possibilidade de participação popular, ou, então, como tal comissão está fazendo em relação a esses pontos específicos, ou se as sugestões encaminhadas pela sociedade organizada têm sido consideradas ou não, se essas sugestões têm chegado aos parlamentares.

Ao final das entrevistas, aqueles gestores convidados foram provocados a tecer um cenário futuro para a gestão estratégica na Câmara dos Deputados. Uma das autoridades entrevistadas considera o fato de os servidores conseguirem entender que o

trabalho deles contribui de alguma forma para que a Câmara atinja a sua missão, um dos maiores desafios para a gestão estratégica. O intento de centrar forças no acompanhamento de projetos, na melhoria de alguns processos de trabalho considerados essenciais consiste, também, no futuro que se vislumbra. Os projetos do primeiro ciclo estão mostrando que o patrocínio é essencial e que um dos grandes desafios para o próximo ciclo de gestão será reforçar nos diretores e parlamentares, quando for o caso, o compromisso com ele. Para essa autoridade, o próximo ciclo de gestão estratégica vai trazer uma ênfase muito maior; realmente, à área legislativa, na melhoria dos processos que dão suporte à área legislativa, com destaque para todos os sistemas que dão sustentação à atividade parlamentar; principalmente os ligados ao processo legislativo e àqueles visando maior interação da Casa com a sociedade. E ela finaliza dizendo que “a gente tem um desafio de tornar mais permeável a gestão estratégica, para que ela chegue, na realidade, na ponta” (REIS, 2011, p. 80).

Outra autoridade afirma que há um grupo muito bem intencionado e com muita ousadia para fazer valer o planejamento estratégico, o qual será implementado no médio prazo. No seu entender, o Parlamento conta com quase 200 anos de existência e sempre suas funções constitucionais estiveram presentes. Entretanto, por que não se pensar que elas venham a ocorrer de uma maneira mais racionalizada, mais organizada, mais planejada, fazendo-se mais com menos esforço? Nas suas palavras, “não se está brincando de planejamento estratégico na Casa. Não é fácil mudar uma cultura que, até então, não se vislumbra dessa maneira tão forte” (REIS, 2011, p. 81). Para ela, todo esforço despendido na consecução da gestão estratégica estará indo ao encontro do anseio do cidadão que é ter um Legislativo atuante.

Já na visão de outra autoridade, a Casa vive uma história relativamente curta na questão do pensamento estratégico, que precisa ser intensificada e massificada, que necessita descer de algumas cabeças, de algumas construções para todas as cabeças. No seu entender, as pessoas precisam saber das prioridades elencadas pela administração a fim de que isso se reflita em todos os níveis de trabalho da Câmara. Ela cita que o processo co-

meçou e que está se ampliando com a participação do segmento legislativo, sendo o grande desafio que desponta o de fazer com que isso permeie todos os segmentos da Casa, todas as pessoas. Com o entendimento de que as pessoas devam se sentir parte de todo o processo, cita: “Cabe aos diretores da Câmara, aos funcionários da Câmara, servidores da Câmara, cuidarem das políticas de gestão de longo prazo, das políticas de gestão estratégica da Casa” (REIS, 2011, p. 81).

Outro entrevistado vê o processo com muita expectativa, torcendo para que isso se torne uma realidade cada vez maior no sentido de que as pessoas internalizem esses conceitos, que entendam o que é trabalhar sob a influência da gestão estratégica, que entendam quais os benefícios que isso pode proporcionar à Câmara. Em sua opinião, toda a instituição precisa disso, pois, se a convergência de ações não for para um mesmo ponto, poderão ocorrer ações contrapostas, esforços repetitivos e isso realmente precisa ser evitado. Para ele, passado certo tempo, tudo vai resultar em melhores condições de trabalho, em rotinas mais racionais, em serviço com mais eficácia. Na sua visão, ganha a Casa Legislativa e ganham os servidores que estão, obviamente, com a missão de bem trabalhar em prol da Câmara e do País, correspondendo às expectativas dos parlamentares, da sociedade, de outros departamentos, dos seus colegas. Ele finaliza com a sentença: “Eu espero que daqui a algum tempo, uns dois anos, a gente tenha uma outra realidade aqui na Secretaria e nos órgãos afins” (REIS, 2011, p. 81).

Conclusão

A Câmara dos Deputados abraçou o modelo da gestão estratégica para a condução dos seus serviços. O processo teve início pela área administrativa da Casa e, na atualidade, sob o manto do novo ciclo de gestão, pretende a inclusão da área legislativa nos esforços conduzidos, isso sem falar que os parlamentares já estariam convidados a também somar forças. Nesse compasso, este artigo propôs o objetivo geral de lançar luz sobre como foi conduzido todo o processo. Como objetivos específicos, propôs-se traçar os caminhos da administração pública até os modelos

de gestão estratégica adotados no serviço público, bem como o de apresentar o desenho do que foi feito e do que está por vir na Câmara dos Deputados.

A análise do conteúdo teórico descrito, juntamente com o conjunto de informações coletadas com as autoridades entrevistadas, permite elaborar o entendimento necessário para a construção de respostas aos objetivos apresentados na introdução deste artigo. Pode-se ver como foi o desenvolvimento da implementação da gestão estratégica na Câmara dos Deputados e de que maneira ela influenciou a área legislativa, com o destaque de que nesta última, por fatores diversos, não se viu a contemplação do uso do pensamento estratégico de maneira uniforme em seus serviços. Para tanto, a obtenção de depoimentos indicadores de que houve falhas no direcionamento do processo a toda a Casa e os que servidores não foram sensibilizados para contribuir ou participar da gestão estratégica corroboram para o alcance dos objetivos almejados no trabalho.

Na área administrativa a gestão estratégica foi abraçada, discutida e disseminada. Já na área legislativa, tal situação não foi tão positiva. Do conjunto do pensamento das entrevistas coletadas e aqui relatadas pode-se apontar singularmente como se discutiu, assimilou-se, abordou-se e, principalmente, como não se observaram tais atitudes no segmento legislativo da Casa. É de destaque o registro de algumas falhas ocorridas quando da tentativa de se levar o pensamento estratégico aos órgãos ligados àquela área, bem como a seus servidores. A elaboração desse cenário tornou mais nítidos os novos caminhos a serem perseguidos para o momento presente e os seus reflexos no futuro da gestão estratégica da Câmara dos Deputados.

Independentemente do debate sobre a existência ou não de área-fim e de área-meio na Câmara dos Deputados, é fato o interesse político em se reformatar a área mais afeta ao trabalho tipicamente legislativo. Isso por si só denotaria o interesse pela criação de uma “superárea legislativa”, o que poderia ter como objetivo a dinamização dos trabalhos propriamente legislativos, possibilitando a criação de indicadores de desempenho ligados

aos deputados ou aos cidadãos para se aferir se a provável mudança teria alcançado os resultados pretendidos. Mas a grande ousadia da alta administração seria pretender, sob a influência do novo ciclo de gestão estratégica, buscar maior interpenetração entre as áreas administrativa e legislativa da Casa.

Um ponto fundamental para a saudável implementação e condução de um processo de gestão estratégica é permitir que o grupo daqueles que estarão tocando os serviços seja ouvido, no caso o grupo de servidores da Câmara dos Deputados. Dos extratos das entrevistas realizadas sabe-se de indivíduos que se sentiram excluídos do processo, bem como se lê o reconhecimento de autoridades de que a abertura para a participação aos executores da estratégia não foi feita de maneira ampla, sempre se privilegiando um grupo das “cabeças pensantes”. Que os anseios dos servidores desejosos de colaborar com a gestão estratégica da Câmara dos Deputados venham colidir com o interesse dos novos gestores da área legislativa em, justamente, patrocinar essa sensibilização, essa mobilização, essa efetiva participação dos servidores, a fim de que a visão de futuro construída para toda a Casa traga uma parcela de contribuição também desse grupo.

O artigo trata da gestão estratégica na Câmara dos Deputados e foi abordado que não é objetivo desse processo de gestão formatar-se a ação parlamentar no seu exercício propício de atividades políticas, representativas, fiscalizatórias e legislativas. Contudo, é de se mencionar a imperiosa necessidade de que os bons exemplos feitos nas instâncias não políticas da Casa contagem, de maneira positiva, o trabalho, o empenho, as iniciativas, o engajamento e o senso de responsabilidade dos 513 atores políticos atuantes na Casa e que, assim, esse exemplo perpassasse os limites da Câmara dos Deputados rumo à totalidade da administração pública no País.

Foi mencionado que muitos dos trabalhos conduzidos no Decom e na SGM seriam arcaicos, antigos, rotineiros e carentes de modernização. Se se pensa que o trabalho produzido na Câmara dos Deputados é sustentáculo da existência da democracia, é preocupante ter-se essa constatação, tendo em vista a neces-

sidade da sociedade brasileira por um país mais justo, igualitário, desenvolvido e moderno. Entretanto, o fato de a Casa das Leis adotar a gestão estratégica não quer dizer que o Parlamento terá, doravante, as melhores leis. Ela pode até, indiretamente, contribuir para isso, mas há de se ter a clareza de que ter boas leis é algo muito mais ligado à produção parlamentar do que à gestão estratégica. O povo é que pode cobrar por melhores leis para o País, com o seu legítimo exercício de cidadania a exigir uma democracia mais efetiva.

A modernização pretendida com a gestão estratégica pressupõe a constante reavaliação de tudo o que foi feito, reforçando as opções que se mostraram corretas e a correção dos rumos daquelas não tão corretas. Se neste trabalho já se pode ver o diagnóstico feito por alguns atores de que certas áreas não foram convidadas a participar, que muitos servidores não foram considerados no planejamento, então já se está caminhando sob o prisma do pensamento estratégico. Que as ações possam evoluir do reconhecimento para a correção devida visando à tomada dos rumos certos.

Por fim, a reestruturação administrativa mencionada neste artigo é um ponto positivo em todo o processo de mudanças na Casa. A estrutura original foi aprovada em 1971 e de lá aos dias atuais vem sendo remendada pelos mais diversos mecanismos legais. Na atualidade, enquanto alguns órgãos do Poder Legislativo vêm sofrendo pressão por parte da sociedade para reorganizarem os seus serviços, tendo em vista certos desmandos existentes, na Câmara dos Deputados tal necessidade de reestruturação já havia nascido em vários órgãos internos ao tentarem reorganizar suas estruturas por ações pontuais. Logo, já existe na Casa um debate informal sobre como modernizar certas áreas ou realocar outras para tornar as possibilidades de execução de trabalhos mais eficiente. Assim, uma reestruturação administrativa ampla e séria, não só para a sociedade ver, em todos os serviços da Câmara dos Deputados, poderia ser uma opção positiva a potencializar as ações estratégicas pretendidas, além de se permitir a autoavaliação dos órgãos existentes e a consequente modernização da estrutura e dos trabalhos executados.

Referências:

BOTELHO, Cássia R. O. M.; MELO, Maria Raquel Mesquita. Planejamento e gestão estratégica na Câmara dos Deputados: quebrando paradigmas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 6-8 maio 2009, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001329.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília: [s. n.], 1995. 68 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>. Acesso em: 5 out. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2011.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

BRYSON, John M. A strategic planning process for public and non-profit organization. **Long Range Planning**, v. 21, n.1, p. 73-81, 1988. Disponível em: <<http://docushare.usc.edu/docushare/dsweb/Get/Document-8775/bryson+-+strategic+planning+for+non-profits.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Organograma da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturaadm>>. Acesso em: 27 abr. 2011.

_____. **Mapa estratégico corporativo 2009-2011**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados/mapa-estrategico-corporativo>>. Acesso em: 5 out. 2011.

_____. **Missão, visão e valores da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/a-camara/conheca/gestao-na-camara-dos-deputados/missao-visao-e-valores-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 5 out. 2011.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 3, set./dez. 1996. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=816&Itemid=129>. Acesso em: 5 out. 2011.

MACHADO, Geraldo. Reinventando o Estado: uma reflexão sobre as ideias de Osborne. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **A gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001. p. 9-22. (Cadernos FLEM, n. 1). Disponível em: <<http://www.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFLEM1-VersaoCompleta.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2011.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.8, 1995.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Direcionamento estratégico: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010-2020**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2010. 40 p.

REIS, Marcos. **Gestão estratégica na área legislativa da Câmara dos Deputados**. 2011. 96 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Legislativa) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6226/reis_gestao_estrategica.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 out. 2011.

VAZ, José Carlos. **O significado da prestação de serviços com foco no cidadão nas transformações da administração pública brasileira no período pós-redemocratização**. 2008. Disponível em: <<http://josecarlosvaz.pbworks.com/w/page/8531978/Foco-no-Cidad%C3%A3o-nas-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas>>. Acesso em: 5 out. 2011.

Como publicar nos Cadernos da Escola do Legislativo

- 1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de direito, administração pública, ciência política, história política, políticas públicas, economia, orçamento público e áreas afins.
- 2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.
- 3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, comunicando-se ao autor a decisão tomada.
- 4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).
- 5 – O texto deverá ser endereçado ao editor da publicação e encaminhado para o endereço eletrônico: nepel@almg.gov.br.
- 6 – O texto deverá ter entre 15 e 30 laudas, que correspondem a uma faixa de 36.000 a 72.000 caracteres (sem espaços), excetuadas as resenhas, para as quais se pede um mínimo de três laudas, ou 7.200 caracteres (sem espaços), e um máximo de 30 laudas. Deverão acompanhá-lo resumo e *abstract*, ambos com palavras-chave.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – CEP: 30180-112 – Belo Horizonte – MG

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br

