

ASSEMBLEIA DE MINAS
O Poder do Cidadão



Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão

Direcionamento Estratégico da ALMG 2010-2020

Pesquisas Exploratórias – Relatório de Entrevistas

Dezembro de 2009

Ficha Técnica

Equipe Macroplan

Coordenação Geral e Supervisão Técnica

- José Paulo Silveira
- Gustavo Morelli

Equipe Técnica

- Tobias Albuquerque
- Elimar Nascimento
- Fernanda Rocha Vidal
- Gabriela Bombardelli Kappel
- Glaucio Neves Fernandez
- Karla Régnier
- Pedro Burlandy

Equipe ALMG

Coordenação Geral e Supervisão Técnica

- Eduardo Vieira Moreira
- José Geraldo de Oliveira Prado

Equipe Técnica

- Fádua Hamdan de Matos Bayão
- Claudia Sampaio Costa
- Fabíola Beatriz Resende Farage Cohen
- Júlio César dos Santos Esteves
- Marcelo Jacques Martins da Cunha Marinho
- Maria Isabel Gomes de Matos
- Patricia de Souza Duarte
- Sérgio Menezes Brant
- Wamberto Dias da Silva

Sumário

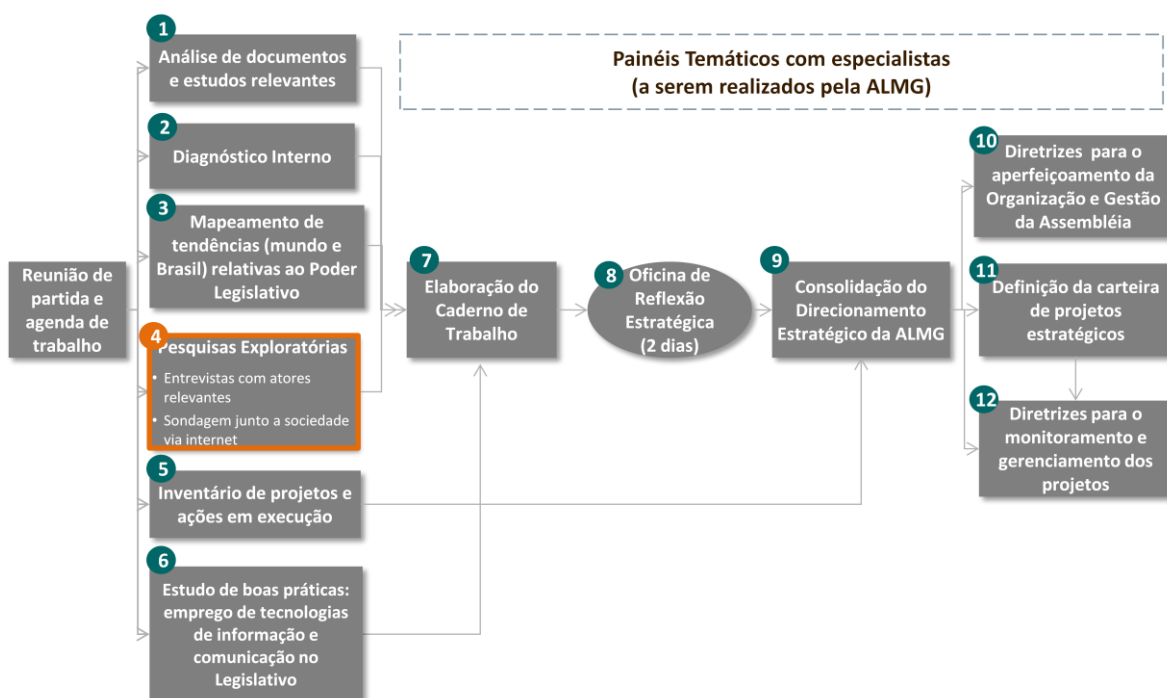
Apresentação	2
Considerações metodológicas.....	4
Resumo executivo	6
Parte I. O Poder Legislativo no Brasil.....	9
1. O relacionamento entre o Poder Legislativo e os Poderes Executivo e Judiciário	9
1.1. A relação entre os Poderes Legislativo e Executivo	9
1.2. A relação entre os Poderes Legislativo e Judiciário.....	17
2. A imagem do Poder Legislativo e seu relacionamento com a sociedade	20
2.1. A imagem do Poder Legislativo	20
2.2. O relacionamento entre o Poder Legislativo e a sociedade	25
3. Pontos fortes, fragilidades e desafios do Poder Legislativo no Brasil	33
3.1. Pontos fortes do Legislativo brasileiro	33
3.2. Fragilidades e problemas do Legislativo brasileiro	33
Parte II. Situação atual da ALMG.....	35
4. Imagem da ALMG perante a sociedade	35
5. Principais pontos fortes.....	36
5.1 “Jeito mineiro” de fazer política.....	37
5.2 Capacidade de gestão da Mesa Diretora	38
5.3 Qualidade do corpo técnico	39
5.4 Capacidade de interlocução com a sociedade	40
5.5 Atuação regionalizada	41
6. Principais gargalos.....	43
6.1 Falha no controle e fiscalização do Poder Executivo	43
6.2 Dependência do Poder Executivo	45

6.3 Baixo impacto e alto custo das leis	47
6.4 Competências legislativas estaduais reduzidas.....	48
6.5 Distorção da função parlamentar	50
6.6 Despreparo para o exercício da função parlamentar.....	51
6.7 Comunicação precária com a sociedade.....	52
Parte III. Expectativas quanto à atuação futura da ALMG	55
7. Visão de futuro	55
8. Prioridades estratégicas	56
9. Implicações para a uma estratégia de mudança	59
Apêndices	61
Apêndice I. Roteiro de Entrevista	61
Apêndice II. Lista de entrevistados	63

Apresentação

Este relatório é o produto final da atividade de Pesquisas Exploratórias do projeto de Direcionamento Estratégico da Assembleia de Minas Gerais – ALMG para o horizonte 2020 (ver diagrama da figura 1). Trata-se de um documento de trabalho elaborado com o objetivo de fornecer referências, subsídios e estímulo à reflexão dos participantes da Oficina de Reflexão Estratégica (atividade 8), a ser realizada em dezembro de 2009.

Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa de Minas Gerais 2010-2020



O documento consolida a visão, opiniões e percepções de 38 atores relevantes de diferentes segmentos da sociedade mineira, incluindo o Poder Legislativo, o Poder Executivo, a academia, o setor privado, a imprensa e o Ministério Público, em torno do cenário legislativo nacional, da situação atual e das perspectivas e propostas para o futuro da ALMG.

O relatório está estruturado em três grandes Partes.

A Parte I – *O Poder Legislativo no Brasil* aborda o relacionamento das Casas Legislativas, de todos os níveis, com os Poderes Executivo e Judiciário, bem como a sua imagem e seu relacionamento com a sociedade, além de apresentar um balanço dos principais pontos fortes, fragilidades e desafios enfrentados pelo Poder Legislativo brasileiro.

A Parte II – *Situação Atual da ALMG* consolida os principais pontos fortes e gargalos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tendo como critérios de seleção a predominância e/ou a consistência (dados, fatos ou argumentos justificadores) dos relatos colhidos durante as entrevistas.

Por fim, a Parte III – *Expectativas Quanto à Atuação Futura da ALMG* apresenta as aspirações que definem os elementos-chave para a construção de uma Visão de Futuro 2020 para a Assembleia de Minas, bem como as prioridades estratégicas apontadas pelos entrevistados para a sua atuação no médio e longo prazos.

Todas as análises e resumos elaborados são sucedidos por trechos de “falas” dos entrevistados, visando dar ao leitor uma ideia mais aproximada do contexto e do objeto tratado. Por haver sobreposições nas abordagens dos entrevistados quando se consideram temas críticos, alguns depoimentos são recuperados mais de uma vez em contextos diferentes.

Complementam o documento, um resumo executivo, algumas considerações de natureza metodológica e um capítulo final de implicações para uma estratégia de mudança, com uma análise global dos resultados da pesquisa qualitativa.

Considerações metodológicas

Uma pesquisa qualitativa tende a captar o que se pode denominar de “senso comum” de uma sociedade ou de um estrato social, que se reflete particularmente nas grandes convergências. Estas são opiniões criadas pelos formadores de opinião e compartilhadas pela maioria dos membros desta sociedade ou estrato, e exprimem uma construção social. São construídas e disseminadas ao longo do tempo, de maneira parcimoniosa e duradoura, mas não imutável. Transformam-se em saberes empíricos ou representações sociais, que são os conhecimentos práticos que os indivíduos lançam mão nas suas relações diárias com pessoas, objetos e fenômenos, e que os permitem enfrentar as diversas situações postas pela existência sem ter que apelar a dados e fatos ou a uma lógica racional. Atuam como âncoras para traduzir aos indivíduos as situações novas e lhes possibilitam conforto em face das situações desconhecidas, porque as tornam “mais ou menos conhecidas”.

Não existe representação sem objeto, sem experiências, porém, isso não significa que a representação de um objeto esteja adequada à sua natureza. O mundo objetivo que cerca os indivíduos é apreendido por sua subjetividade. Uma subjetividade que é, simultaneamente, individual e coletiva.

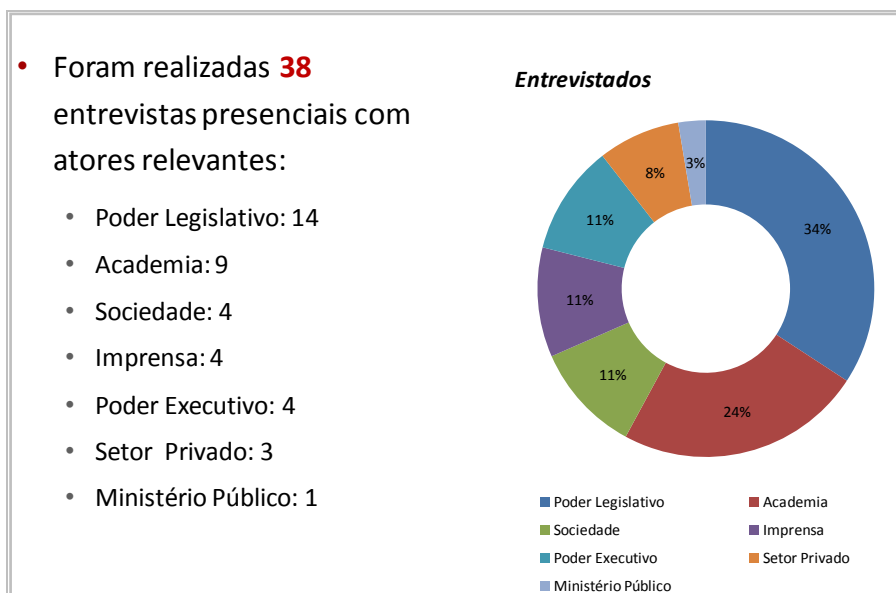
É por tal razão que o produto de uma pesquisa qualitativa desta natureza - ao recolher representações sociais de um grupo que tem em comum o fato de seus integrantes viverem em uma mesma sociedade e de se identificarem ou interessarem pelo tema explorado - não objetiva estabelecer nenhuma verdade ou veracidade objetiva, mas simplesmente registrar, de maneira a mais representativa possível, esse aparato indispensável à convivência humana, e que conforma seus comportamentos, atitudes e relacionamentos: as representações sociais.

A consideração desses condicionantes é indispensável para a leitura e a interpretação adequadas dos resultados da pesquisa. O leitor, por isso, não deve estar preocupado se o que dizem os entrevistados corresponde ou não às estatísticas produzidas a respeito de um fenômeno ou processo. O foco é identificar e conhecer os sentimentos, ideias e imagens, enfim as representações que os entrevistados partilham entre si sobre o presente e o futuro. Tais representações são importantes, pois são elas que organizam seus sentimentos, ideais e, sobretudo, decisões e ações.

A amostra dos entrevistados (ver quadro da figura 2) que foram ouvidos por essa pesquisa qualitativa foi definida em conjunto com a Assembleia de Minas Gerais e obedeceu a critérios de relevância, representatividade e impacto de suas opiniões junto à população em geral ou junto aos seus pares, bem como à sua capacidade de influência e de

expressão de opiniões de seus segmentos tendo por objetivo a elaboração do direcionamento estratégico de longo prazo da ALMG¹.

Amostra de entrevistados



Do total de entrevistados, 36 foram ouvidos presencialmente (entrevistas realizadas em duplas por consultores da Macroplan) e dois encaminharam suas contribuições por escrito. Os roteiros de questões utilizados são apresentados no Anexo 2. Tanto as transcrições das entrevistas presenciais quanto as respostas encaminhadas por escrito foram inseridos em um software de auxílio ao tratamento de dados textuais (NVivo²), possibilitando a classificação dos discursos agregados segundo temas específicos.

Cabe ressaltar que, por se constituir em uma pesquisa qualitativa, os seus resultados não são estatisticamente representativos, uma vez que a seleção da amostra não seguiu a critérios estatísticos que permitam sua extrapolação para universos maiores, mesmo em se tratando de representações sociais. No entanto, isso não mitiga a riqueza de seus resultados: eles conformam um painel das imagens de segmentos relevantes da sociedade mineira interessados na atuação da ALMG.

¹ O Anexo I apresenta a lista dos entrevistados.

² O NVivo 7 é um software da família dos CAQDAS (computer-aided qualitative data analysis software) – programas específicos orientados para a análise de dados qualitativos e que possibilitam o aprofundamento de análises, a realização de múltiplos cruzamentos temáticos e alta rastreabilidade dos dados.

Resumo executivo

Trata-se de um estudo das percepções a respeito do Poder Legislativo no Brasil e em Minas Gerais, incluindo as expectativas quanto ao futuro da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Para tal foram entrevistadas 38 (trinta e oito) pessoas, denominadas atores, previamente selecionadas, das quais nove são da academia, quatorze do Poder Legislativo, quatro, respectivamente, da sociedade civil, da imprensa e do Poder Executivo, três do setor privado e um do Ministério Público. Lembra-se que um estudo de percepção não reflete dados objetivos, mas representações sociais, relevantes, pois são com elas que os atores nas diversas esferas da sociedade tomam suas decisões, mesmo se elas não correspondem à veracidade dos dados.

Legislativo no Brasil

No Brasil o Poder Legislativo é visto como um Poder fragilizado, dominado pelos interesses e ações do Poder Executivo. Na comparação com o Executivo ele é denominado de “atrofiado”, “dependente”, incapaz de exercer sua função constitucional de controle e fiscalização, desprovido de instrumentos e de vontade. As relações entre estes dois Poderes são vistas como tensas, conflituosas, de negociação e barganha constante. Deve-se esta situação ao regime presidencialista imperante, para alguns, ou ao fato do Poder Legislativo não utilizar corretamente os instrumentos constitucionais de que é dotado, na opinião de outros, na medida em que a Constituição de 1988 tem um viés parlamentarista não aproveitado por este.

Essa perda de poder reflete-se ainda nas relações com o Judiciário, que passa a invadir constantemente as atribuições do Poder Legislativo. Em grande parte, para alguns, porque este Poder não exerce plenamente suas funções, deixando “vazios” que o Judiciário passa a ocupar. Em grande parte também pelo processo de “judicialização” da sociedade, em que os conflitos são cada vez mais remetidos ao Poder judiciário.

Dessa forma, a função de legislar passa a ser exercida, na prática, pelos três Poderes, com prejuízo do Poder Legislativo.

Essa situação de fragilidade é agravada pela imagem negativa que o Legislativo brasileiro tem diante da sociedade, graças aos sucessivos escândalos (“mensalões”, nepotismo, atos secretos, entre outros) que a mídia publiciza por todos os seus meios. A que se soma, de um lado, a incapacidade do Legislativo em se relacionar corretamente com essa mídia, e, de outro lado, a sua pouca capacidade em comunicar seus feitos e realizações, tanto pela timidez no uso das novas tecnologias de informação e comunicação, quanto pelo pouco uso dos meios mais tradicionais e de maior alcance (rádio e TV canal aberto).

Outros entrevistados sinalizam que o Poder Legislativo é muito caro para a população, e a relação custo-benefício lhe é desfavorável. No entanto, quase todos afirmam que a interlocução com a sociedade tem melhorado, assim como o uso das novas tecnologias e a transparência de seus atos. Complementam, porém, que têm sido esforços ainda insuficientes e pouco ousados. Por isso, o controle social sobre as ações do Legislativo ainda é frágil.

Essa situação cria, para alguns entrevistados, uma crise de legitimidade do Poder Legislativo que se traduz na sua “dispensabilidade”, na medida em que na visão do cidadão comum ele estaria prestando poucos serviços. A solução, aparentemente, não se encontra simplesmente na mudança de pessoas, mas em uma reforma política que reduza o custo das eleições, aproxime mais o representando do representado e crie espaços para iniciativas próprias e independentes, mudando a imagem do Legislativo junto à sociedade.

Em um balanço do Legislativo brasileiro o documento sintetiza três grandes potencialidades: intensificação do relacionamento com a sociedade; avanço no uso dos meios de comunicação e o aumento da transparência. Ao que se somam algumas fragilidades: imagem negativa diante da sociedade; relacionamento turbulento e pouco transparente com a mídia; pouco impacto social das decisões e ações dos Legislativos estaduais; pouca aproximação com a sociedade e lentidão no acompanhamento das suas demandas; excessiva subordinação ao Executivo; dificuldades na fiscalização do Executivo; pouca transparência e falta de qualificação técnica de alguns legisladores.

Legislativo em Minas Gerais – ALMG

No caso da ALMG há depoimentos convergentes e divergentes em relação à situação do Legislativo no Brasil, sobretudo porque a ALMG conseguiu superar a imagem “ruim” diante da sociedade, embora sofra consequências da imagem negativa do Legislativo no Brasil, particularmente do Congresso Nacional.

Cinco foram os principais pontos fortes da ALMG surgidos das entrevistas:

1. “Jeito mineiro” de fazer política: padrão do comportamento mineiro, tipicamente “convivente”, que se reflete nas relações políticas no âmbito da ALMG;
2. Capacidade de gestão da Mesa Diretora: habilidade e competência do Presidente e demais membros da mesa diretora, tanto na condução dos trabalhos legislativos quanto na gestão da Casa;
3. Qualidade do corpo técnico: de grande qualidade, é visto como um diferencial e um alicerce da Casa;
4. Capacidade de interlocução com a sociedade: capacidade de ouvir e se comunicar com os diversos segmentos da sociedade; e,

5. Atuação regionalizada: resultado de esforços especiais por meio de audiências públicas regionais, a que se acresce a representatividade regional presente na Casa.

Quanto aos gargalos da ALMG, foram identificados sete como os principais:

1. Falha no controle e fiscalização do Executivo: falta clareza e sobra “omissão”, além do pouco entrosamento com o Tribunal de Contas e pouca cobrança por parte da sociedade;
2. Dependência do Poder Executivo: para a maioria dos entrevistados - um problema estrutural do Legislativo brasileiro;
3. Baixo impacto e alto custo das leis: as leis não têm muito impacto sobre o cotidiano dos cidadãos e os custos monetários do funcionamento da Assembleia são altos, na opinião da maioria dos entrevistados;
4. Competências legislativas estaduais reduzidas: o “exacerbado” centralismo da arquitetura federalista brasileira reduz o poder dos estados;
5. 5. Distorção da função parlamentar: as relações entre os Poderes e o sistema eleitoral alimentam as figuras dos parlamentares “obreiros”, “despachantes” e “assistencialistas”, com abandono das funções maiores do parlamento;
6. Despreparo para o exercício da função parlamentar: muitos deputados não têm preparo, nem preocupação em adquirir a competência necessária; e,
7. Comunicação (ainda) precária com a sociedade: na opinião de muitos entrevistados a sociedade, em sua grande maioria, ainda desconhece a ação da ALMG.

Os entrevistados em geral sugeriram elementos para a construção da visão de futuro da ALMG. Entre as mais importantes expressões destacam-se: casa do povo, caixa de ressonância, palco de debate, respeito e credibilidade, independência e modelo.

No campo das prioridades estratégicas foram citados como mais relevantes, as seguintes diretrizes estratégicas:

- Aprimoramento e interlocução com a sociedade;
- Desenvolvimento de capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas;
- Qualidade da legislação;
- Valorização da ação parlamentar;
- Renovação da gestão;
- Fortalecimento da capacidade de articulação legislativa; e
- Reinvenção das relações com a mídia.

Parte I. O Poder Legislativo no Brasil

1. O relacionamento entre o Poder Legislativo e os Poderes Executivo e Judiciário

1.1. A relação entre os Poderes Legislativo e Executivo

A relação entre os Poderes Legislativo e Executivo foi um dos pontos mais abordados pelos entrevistados quando estes teceram suas reflexões acerca do diagnóstico da situação atual do Poder Legislativo no Brasil.

Foram mencionados vários aspectos dessa relação: a capacidade de fiscalização do Executivo pelo Legislativo, o grau de dependência do segundo em relação ao primeiro, a capacidade de oferecer retornos concretos para a sociedade e a imagem que esta possui dos Poderes, entre outros.

1.1.1. Natureza da relação entre os dois Poderes

De modo geral e com raras exceções, a natureza da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo é descrita como conflituosa (especialmente quando se trata da relação de controle do Executivo), de negociação ou ainda, negativamente falando, de barganha, revelando uma percepção de pouca ou de tensa interação entre governo e parlamento, principalmente no que se refere à questão orçamentária.

- *“A origem do Legislativo está intrinsecamente ligada ao orçamento, para limitar o poder do monarca. O processo orçamentário continua sendo um local de embate entre os dois Poderes. (...) O aspecto negativo no relacionamento entre o Legislativo e o Executivo é a barganha política. Para o Legislativo votar as proposições do Executivo, o Poder Executivo tem que agradar na execução. É assim: votação versus execução de emendas. Para alguns esse é um ponto positivo também, porque justamente essa barganha que permite a sustentação política no Congresso. Para esses, é esse jogo político que permite governabilidade.”*
- *“O relacionamento entre Legislativo e Executivo sempre tende a ser conflituoso. No tocante ao controle do Executivo, o Legislativo exerce esse controle muito pouco ou quase nada, trata-se de uma área na qual o Brasil ainda não tem tradição e que ainda pode ser aprimorada.”*

- *“O Poder Executivo é que opera o orçamento, enquanto a Assembleia é que o aprova. Mesmo assim, a força é do Executivo. Dessa forma, a Assembleia acaba por ficar com menos prestígio.”*

No entanto, há quem considere que negociações e algum grau de conflito são inerentes às regras do jogo, e que dentro de certos limites onde se preserve as questões éticas, o Brasil não se diferencia dos demais países democráticos, citando os EUA como exemplo e a recente negociação do Presidente Obama para conseguir aprovar o projeto na área da Saúde.

- *“A questão da barganha entre Legislativo e Executivo é normal. Eu não consigo ver nada de anômalo nesse ponto. Não estou falando de corrupção, mas de negociação. Não estou falando de mensalão ou coisas assim, porque isso é aberração. Mas a barganha entre os Poderes é uma coisa normal. O Obama teve que fazer isso para aprovar seu projeto da Saúde e temos vários outros exemplos. Por isso, eu não sei em que medida nós nos diferenciamos dos outros países nesse aspecto.”*

1.1.2. Poder Executivo x Poder Legislativo – desequilíbrio de forças

Quando se trata de descrever comparativamente os dois Poderes, via de regra, o que se depreende das falas dos entrevistados é a caracterização do Executivo com adjetivos mais valorados socialmente – ainda que esse estado atual de coisas represente um “desequilíbrio” entre os poderes. Desse modo, o Executivo é qualificado, na comparação com o Legislativo, como o Poder mais “independente”, “ativo”, “que atende às demandas da sociedade”, que tem a capacidade de “fazer coisas” e “oferecer resultados”, e por isso mesmo mais valorizado pela população.

- *“A população valoriza muito mais o Poder Executivo do que o Legislativo. Isso ocorre porque a população é muito carente, e o Poder Executivo faz mais coisas por ela do que o Legislativo.”*

Já o Legislativo, ao contrário, é descrito como “dependente” do primeiro, “atrofiado” diante de suas funções originais, com perda de espaço de representação, desgastado, incapaz ou com grande dificuldade de exercer controle sobre o Executivo. Nas comparações internacionais, inclusive, o nosso Legislativo é visto como tendo menor capacidade de ação e independência do que os Legislativos de outros países, como por exemplo, o Norte-Americano.

- *“Comparando-se o Legislativo do Brasil ao Norte-Americano, vê-se que o segundo é muito mais ativo e independente, cria e aprova leis independentemente do Executivo.”*

Como as carências sociais são muitas, e como o Executivo não atende todas as demandas específicas de grupos ou comunidades, parlamentares atuam para obter tais benefícios. No jargão interno são os chamados “deputados obreiros”, mais dedicados à obtenção de benefícios para os grupos sociais que representam do que ao exercício das funções de legislar, fiscalizar ou mediar conflitos. Para o eleitor médio, no entender de um entrevistado, esse é o profissional mais valorizado, ainda que não o seja junto aos seus pares – e contribui ainda mais para a perda de autonomia do Legislativo face ao Executivo.

- *“A população quer que o Legislativo faça coisas por ela, e não que vote coisas por ela. Isso, inclusive, ajuda a sustentar o desvio de função desse Poder no sistema político nacional. (...) E não tem jeito, o deputado tem que atender a essa demanda, tem que ser obreiro, se não ele não será reeleito.”*
- *“Há um paradoxo muito grande entre as atribuições constitucionais do parlamentar [legislar e fiscalizar] e o conceito comum formado pelo eleitor. Em termos gerais, a sociedade cobra do parlamentar a representatividade política, ou seja, sua capacidade de obter benefícios concretos. Na medida em que isso ocorre, o Poder Legislativo vem se tornando cada vez mais dependente do Executivo. É ele [o Executivo] quem consegue obter benefícios concretos. Ninguém vê a Lei Orçamentária Anual (LOA) sendo aprovada, para dar apenas um exemplo, como a concretude de tudo que será feito, a sociedade ainda não alcança isso. Essa distorção do papel do parlamentar quebra a autonomia do Poder Legislativo.”*

De qualquer modo, a descrição da situação em que se encontra cada um dos Poderes e das soluções que podem ser encaminhadas para minimizar as distorções de papéis e, como enfatizam uns, fortalecer a democracia, encontram duas naturezas de justificativas. A primeira, de ordem estrutural, incide sobre os atributos que caracterizam um regime Presidencialista comparativamente a um regime Parlamentarista – e nesse sentido diz menos respeito à natureza conjuntural do teor do relacionamento entre ambos, para incidir sobre aspectos intrínsecos ao tipo de regime político. Assim, caso o regime fosse Parlamentarista, “naturalmente” o papel desempenhado pelo Legislativo se colocaria com mais força.

Como ressaltam alguns, o caso do Presidencialismo brasileiro traz ainda algumas especificidades comparativamente ao mesmo regime quando exercido em outros países, uma vez que aqui mais do que alhures, os Poderes estariam muito imbricados (inclusive com alta taxa de transferência de quadros de um para outro).

- *“No sistema parlamentarista, o Poder Legislativo tem uma força tremenda. Já no sistema presidencialista, a força do Legislativo está muito condicionada à força do Poder Executivo. No Brasil, o Poder Executivo é muito forte, limitando a atuação do Legislativo. (...) Há uma diferença entre o presidencialismo nos EUA e no Brasil. Nos EUA, os Poderes são separados. No Brasil, os Poderes são imbricados – os legisladores buscam a legitimação de suas ações tentando encontrar espaço no*

Poder Executivo. O Executivo tem forte poder de definir a agenda da Assembleia, valendo-se de cargos e verbas como moedas de troca. O imbricamento entre Legislativo e Executivo deve ser resolvido, é preciso separar um Poder do outro.”

- *“O Legislativo ainda tem uma estrada muito longa para percorrer, até porque, nós vivemos um regime presidencialista e as ações e prerrogativas estão concentradas na União. Essa falta de autonomia e de prerrogativas representa o ponto fraco do Legislativo.”*
- *“O sistema político brasileiro, baseado no presidencialismo de coalizão e submetido às regras constitucionais vigentes, transfere muito poder ao Executivo e o Legislativo acaba perdendo bastante sua autonomia, até prevista constitucionalmente (como por exemplo, o recente caso de ‘perseguição’ sobre o Tribunal de Contas da União).”*

A segunda ordem de justificativas para a inclinação do Legislativo frente ao Executivo incide sobre a Constituição de 1988, que teria dado ao Executivo certas “prerrogativas” que inibiriam uma ação parlamentar mais eficiente.

- *“O Poder Legislativo é o que representa o povo, a sociedade, mas é o que está mais enfraquecido. A própria Constituição de 88 deu certas prerrogativas ao Poder Executivo e essa força do Executivo inibe uma ação parlamentar mais eficiente.”*

No entanto, essa não é uma percepção homogênea. Há quem afirme que, ao contrário, a Constituição guarda similaridades com os regimes Parlamentaristas e não Presidencialistas, e que, portanto, o que estaria restrito seria a capacidade de atuação do Executivo.

- *“A Constituição de 88 foi elaborada para o modelo parlamentarista, principalmente do ponto de vista das decisões administrativas. O Poder Legislativo também tem uma ingerência em determinadas decisões administrativas muito maiores do que se tem no regime presidencialista de outros países. Se por um lado, O Legislativo não tem partidos programáticos e tem parlamentares com interesses regionais, sem nenhuma ideologia, por outro lado tem o poder sobre as questões que não são essenciais à administração, e, de certa forma, consegue amarrar o Executivo.”*
- *“A Constituição de 1988 dá muito poder ao parlamento que ele até hoje não utilizou.”*

1.1.3. O Executivo se hipertrofiou, e o Legislativo enfraqueceu

Outro aspecto muito destacado pelos entrevistados é o fato de que, como hoje em dia boa parte das leis é apresentada pelo Executivo, assumindo as funções próprias do Legislativo,

este tem assistido à diminuição de suas funções (e o grau de confiança da população reduzido, devido aos problemas de imagem com os quais é obrigado a lidar com frequência). Desse modo, o Congresso, enfraquecido e ainda carente de referências técnicas – o que agrava ainda mais sua capacidade de elaborar e analisar propostas – fica mais exposto a *lobbys* e pressões de segmentos sociais. No dizer de um entrevistado, enquanto os partidos se fortalecem, com o Poder Legislativo ocorre o contrário.

- *“Na medida em que o Executivo assume a função do Legislativo com rapidez, ele acaba se organizando também. O resultado disso é que hoje, o Congresso não está devidamente instrumentalizado (pessoas e órgãos internos) para se contrapor ao Executivo. Ele não tem corpo técnico para dar suporte, carece de assessoria técnica eficiente, enquanto que as propostas do Executivo são mais encorpadas. Não há como se contrapor ao Executivo, e quando algum Poder Legislativo ousa fazer isso, vira uma crise institucional.”*
- *“É um ambiente muito propício para as relações não muito transparentes, muito heterodoxas entre parlamentares, lobistas e o Executivo. Essa é uma questão bastante séria do ponto de vista do papel do Poder Legislativo no Brasil. É necessário um avanço na democracia. A primeira questão fundamental é uma revisão que reduzisse o número de partidos.”*
- *“Na medida em que a atuação do Legislativo depende da classe política, ele acaba se tornando refém do Executivo. Qualquer partido com ambição de conseguir uma atuação com consequências práticas precisa estar atrelado ao governo, tornando o Legislativo cada vez mais dependente do Executivo.”*
- *“Hoje há uma hipertrofia do Poder Executivo, ele gera as propostas, e elas são aprovadas sem qualquer discussão.”*
- *“A relação com o Poder Executivo não segue o que prevê o modelo democrático que vivemos nos dias atuais. Enquanto o Executivo cresceu, muitas vezes se apoderando de funções que seriam em tese do Legislativo, esse foi se atrofiando e perdendo a sua essência.”*
- *“Noventa por cento ou mais dos projetos são de iniciativa do Executivo. A atuação dos parlamentares é muito limitada e ineficiente e ocorre a partir de demandas do Executivo.”*

O “poder de agenda” teria se deslocado entre os Poderes, e o Legislativo não estaria conseguindo ocupar-se proativamente das grandes questões afeitas à definição das políticas nacionais, tendo um papel reativo.

- *“Existem mecanismos institucionais que conferem enorme poder de agenda ao Executivo (orçamento autorizativo e medidas provisórias). Diferentemente de outros países – talvez pela falta de maturidade da nossa democracia –, o*

Legislativo brasileiro possui capacidade apenas reativa, sendo incapaz de iniciar grandes debates e discussões. O sentimento de paralisia é tão grande que é comum escutar pelos corredores que existem apenas duas forças capazes de movimentar o Congresso: uma crise ou o Planalto.”

- *“O Legislativo não tem agenda própria, não se ocupa com seus próprios projetos. Dá prioridade aos projetos do Executivo.”*

Se essa subordinação ao Executivo é mais percebida quando se trata do Legislativo Federal, não se pode negar que ela também ocorre nos Legislativos Estaduais e Municipais, ainda que com gradações diferentes.

- *“De forma geral, há bastante subordinação e controle das casas legislativas às pressões do Executivo. Isso é excessivamente intenso no Legislativo Federal, mas também ocorre em muitas casas estaduais e municipais.”*

Acresce ainda no caso das Assembleias o fato de que, além de estarem expostas ao aumento de importância do Executivo em detrimento do Legislativo, encontram-se desafiadas pela concentração das decisões na União.

- *“As Assembleias Legislativas legislam sobre pontos os quais a União provavelmente vai vetar. A questão da república federativa precisa ser revista, as Assembleias sofreram uma forte redução em seu poder. Parece que estamos gastando dinheiro à toa com as Assembleias, as leis não são discutidas nesse espaço, e muitas vezes se sobrepõem a orientações vindas da esfera federal, causando confusão e prejudicando a sociedade e o cidadão brasileiro.”*
- *“A Assembleia está espremida por dois Poderes, por mais bem intencionada e assessorada, ela não vai conseguir fazer nada se duas distorções fundamentais não forem consertadas e aliviadas: a primeira é um exacerbado centralismo, que deslocou praticamente toda decisão para a esfera Federal, e a segunda é a tendência de aumento da importância do Executivo em detrimento do Legislativo. Esses são dois fenômenos internacionais, tanto em países de regime de federalismo, quanto em países de regime unitário. (...) Nós temos uma hipertrofia do Executivo em relação aos outros dois Poderes e uma ‘hiper-hipertrofia’ do Governo Federal sobre os estados e municípios. O saldo disso tudo é que o Legislativo perde, e daqui a pouco tempo ele vai se tornar inútil, a menos que essa hipertrofia diminua nos dois lados. (...) Se isso não mudar, os Poderes vão começar a apartar cada vez mais, o que resultará em um Poder simbólico, aonde os interesses regionais dialogarão apenas a respeito de assuntos secundários.”*

Finalmente, no entender de um entrevistado, não é apenas o Legislativo que sofre com a hipertrofia do Executivo: isso também ocorre com o Judiciário. No entanto, este conseguiu preservar parte de sua autonomia.

- *“O Judiciário também sofre com esse processo de federalização e com a tendência de hipertrofia do Executivo, mas ele é capaz de preservar uma área relativamente maior de autonomia na administração da Justiça.”*

1.1.4. Grandes desafios: enfrentar a crise de legitimidade, resgatar suas funções e transformar a gestão orçamentária

Esses elementos relativos ao (não) exercício das funções precípuas, aliados à deterioração dos quadros de representação que vêm ganhando a mídia (escândalos, corrupções, mensalão, entre outros), impingem ainda ao Poder Legislativo uma crise de legitimidade.

- *“Hoje, o Poder Legislativo sofre uma crise de legitimidade. A representação política esta maculada. O Legislativo é subserviente, é um mero apêndice do Executivo. O processo eleitoral brasileiro é retrogrado e lento e os partidos políticos não têm ideologia, estão mais vinculados a interesses essencialmente ‘eleitóreiros’. Temos um quadro em que as pessoas usam mecanismos sem nenhuma preocupação ética para chegar ao poder. São muito poucos parlamentares que tem consciência do seu papel.”*

Para uns, é urgente a transformação nesse quadro, de modo a resgatar os papeis e funções constitucionais. Além da reforma política, mormente apontada como solução *sine qua non*, há necessidade de transformações institucionais que permitam agilização das decisões, constituição de assessoramentos eficazes e especialização dos quadros.

- *“O Legislativo está se atrofiando e o caminho para o resgate de suas funções é longo. O Legislativo tem como objetivos fiscalizar o Executivo e elaborar normas de direito de abrangência geral e tem o compromisso de cumpri-los. Não pode ser diferente. Ele deve, em pé de igualdade, constituir junto do Poder Executivo, as soluções exigidas pelo Estado e pela Sociedade. E isso não será possível se não houver agilização nas tomadas de posição, um assessoramento eficaz e operante e, principalmente, a especialização de seus membros.”*

Alguns apontam que no passado, a força do Congresso também se devia à capacitação dos parlamentares e à relevância de algumas comissões, especialmente da Comissão de Economia (atual Comissão do Orçamento) que acompanhava o debate e o desempenho da economia. Com o desenrolar da história, e especialmente durante o período da ditadura, essa capacidade foi-se perdendo. Hoje, mesmo que tenha havido o resgate (mesmo que parcial) da atribuição de exame da receita e possibilidade de realocação de orçamento, não se constituiu um comprometimento dos parlamentares com as metas estabelecidas no orçamento, uma vez que esse não é mandatório.

Assim, um grande desafio, de ordem estrutural, com que o Legislativo se confronta, se refere à transformação da atual forma de configuração da gestão orçamentária, deixando de ser autorizativa para ser impositiva.

- *“Eu acho que nós já tivemos no passado, no tempo do JK, na experiência da democracia, um Congresso muito forte em função do nível intelectual dos parlamentares e em função de algumas comissões que eram muito importantes. A Comissão de Economia, que hoje equivaleria a Comissão de Orçamento, tinha um papel parecido com o que vi nos EUA, ela acompanhava o debate e o desempenho da economia. No regime militar ocorreram mudanças, que, num dado momento, quando o Congresso recebia o orçamento ele só tinha duas opções: dizer sim ou não. O Congresso não podia examinar o orçamento e, com isso, essa comissão se esvaziou. Na redemocratização, o Congresso passou a ter o papel de examinar com a receita dada, apenas com realocação de orçamento. Isso é um avanço, mas também coloca o parlamentar sem compromisso com as metas estabelecidas no orçamento. Há uma questão institucional, que é fundamental para fortalecer o Congresso. Se o orçamento fosse mandatório, e superada a inflação é possível fazer isso, o Executivo divide a responsabilidade com o Congresso sobre as metas orçamentárias.”*
- *“Outro ponto fundamental é que os orçamentos públicos deixem de ser autorizativos e passem a ser impositivos.”*

Se a capacidade do Legislativo no exercício de legislar é cada vez mais reduzida, a função de fiscalização do Executivo é ainda mais restrita. Para uns esse papel atualmente vem sendo transferido para a mídia.

- *“O Legislativo tem sua função diminuída. (...) Uma das bases da negociação entre Legislativo e Executivo é a não vigilância da atuação deste”.*
- *“O Poder Legislativo fica muito aquém de sua função fiscalizadora do Executivo, tanto é que já foi chamado de “rolo compressor” no linguajar popular. Isso é prejudicial para as políticas públicas e até mesmo para o Executivo.”*
- *“Ao invés de fiscalizar o Poder Executivo e elaborar as leis, o nosso Legislativo está se sucumbindo diante do Executivo, que hoje tem o controle de todo o processo político.”*
- *“A mídia faz melhor o papel de investigação do Poder Executivo do que o próprio Poder Legislativo.”*

Aqui também há indícios de que a inversão da situação demandaria uma transformação institucional e de pessoal que permitisse o exercício da fiscalização.

- *“No geral, o Legislativo prioriza toda a parte de assessoria. Toda sua estrutura física de pessoal é muito mais voltada para o legislar e não para o fiscalizar e, por isso, fica refém do Executivo. Isso não nega a importância do Poder, mas há uma correção a ser feita.”*

Em termos de propostas, além da reforma política, como já apontada anteriormente, um entrevistado indica que uma forma de sair do quadro de dependência do Legislativo face ao Executivo passaria pela gestão de um orçamento próprio – especialmente no nível estadual.

- *“Em matéria financeira, o Legislativo aprova o orçamento em bloco, em pacote. É possível fazer alguma emenda, mas construir um projeto de política pública não pode, porque implica em gastos. Cada deputado tem direito a 1,5 milhão para um orçamento de 40 bilhões. Nós temos 0,33% da margem de manobra para levar benefícios para as pessoas. Não podemos fazer alguns projetos porque implica em gastos e temos que depender do governador para fazer isso.”*
- *“O Legislativo está muito subjugado e dependente do Poder Executivo. Para tornar o Legislativo ágil e moderno é preciso ter orçamento próprio, ter fonte de renda, mas hoje o orçamento do Legislativo é muito controlado pelo Executivo. Por não ter arrecadação própria, o Legislativo fica sob Poder do Executivo. No governo municipal essa dependência do Executivo é ainda mais visível.”*

1.2. A relação entre os Poderes Legislativo e Judiciário

1.2.1 A “judicialização” das decisões legislativas – uma área de conflitos

A relação entre o Poder Legislativo e Judiciário em geral foi pouco abordada pelos entrevistados. No entanto, entre alguns dos que o fizeram há o reconhecimento de que a crescente “judicialização” decorre da situação de fragilidade do Parlamento e do vácuo deixado pelo próprio Legislativo que inclusive não reage à ocupação – indevida segundo esses entrevistados – desses espaços. Assim, as decisões tomadas no âmbito do Legislativo seriam “derrubadas” pelo Judiciário, o que reforçaria a perda de espaço do primeiro além de inserir um componente de constante tensão ou conflito na relação entre ambos.

- *“Um dos sintomas dessa fragilização do Parlamento é a judicialização crescente: você decide alguma coisa no Legislativo e depois vem o Judiciário e derruba a decisão. Essa tendência é uma distorção desfavorável ao Legislativo. O Parlamento está perdendo o espaço de debate, o foco de representação da sociedade.”*
- *“Existe sobreposição entre os Poderes. Mas quando o Judiciário quer legislar, apesar de ser um erro dele, é por falha do Legislativo. Um exemplo disso é a*

reforma política, quando o Legislativo não assume a sua responsabilidade, até porque o excesso de partidos não permite que o Legislativo chegue a um acordo para votar as leis, alguém precisa tomar a frente.”

- *“Quando o Legislativo se omite o Judiciário vem, fazendo pré-julgamentos. Se cada Poder fosse de fato eficiente, teríamos um equilíbrio maior, o respeito seria natural e o povo ganharia mais. Muitas vezes uma classe ganha em detrimento de outras.”*
- *“O Judiciário, que tem por missão fiscalizar e cobrar a aplicação das leis, na ausência do Poder Legislativo, legisla e estabelece regras. Um exemplo disso são as eleições, que são regulamentadas inteiramente pelo TSE, pelos TREs.”*
- *“Muitas vezes essa relação com o Judiciário é conflituosa. O Judiciário, talvez por fraqueza do Legislativo ou pela falta de prerrogativas, acaba avançando e tomando medidas que são do Legislativo. O Ministério Público, que não é um Poder, também acaba avançando sobre o Legislativo, promovendo ingerências, seja através de recomendações ou de outras ações.”*

No nível estadual, o vácuo deixado pelo Legislativo também é denunciado, porém, um entrevistado entende que o processo de “judicialização” é positivo uma vez que permite que as políticas públicas definidas possam ir adiante.

- *“O Poder Judiciário é o maior aliado das políticas públicas hoje. A ideia de judicialização da política é muito boa. A minha relação com o Ministério Público é muito positiva. É ele que faz as coisas andarem. Trata-se de um Poder muito mais ágil que o Legislativo: um exemplo da inércia no Legislativo são as frentes parlamentares. Foi criada, por exemplo, a Frente Parlamentar Metropolitana (FPM). No entanto as reuniões não aconteceram. E o que é mais grave, não foi possível convocar as demais comissões para não enfraquecer a FPM.”*

Em direção contrária, outros entrevistados afirmam que esse movimento é danoso uma vez que gera insegurança política. Ao mesmo tempo denunciam que o Judiciário não está sujeito às mesmas regras de controle externo que incide sobre os demais Poderes. Assim, uma forma de contornar ou minimizar a ingerência do Judiciário sobre o Legislativo seria pela via da eleição para a ocupação dos cargos do primeiro.

- *“Sou contra o ativismo judicial, a judicialização da política, pois gera insegurança política. A indicação das pessoas que integram o Judiciário não é democrática, faltam mecanismos de controle externo. Por isso, as normas, principalmente aquelas que envolvem os direitos fundamentais, precisam ser elaboradas pelo Legislativo, pois é ele o órgão mais próximo da sociedade. Para mim, o Poder mais corrupto não é o Legislativo e sim o Judiciário.”*

- *“Já no que diz respeito ao judicialismo, acredito que isso seja fraqueza do Congresso Nacional, pois todo vácuo que o Judiciário ocupou foi consequência do Congresso Nacional ter deixado esses espaços e não ter reagido à ocupação do Judiciário. É claro que nós ainda temos que avançar muito, mas acho que para isso, o Poder Judiciário também deveria ser eleito (como é no Legislativo). Na hora em que o promotor tiver que caçar voto, ele vai prestar mais atenção no cidadão.”*

Mas há também quem indique que, contribuindo para a intensificação das tensões ou conflitos, pode-se verificar o outro lado da moeda, qual seja o fato de que o Legislativo por vezes não acata as decisões tomadas no âmbito do Judiciário.

- *“Outro fato que retrata uma relação conflituosa com o Judiciário é o não acatamento pelo Legislativo de decisões do Judiciário.”*
- *“No relacionamento com o Judiciário, o Poder Legislativo procurar se beneficiar do seu poder de legislar para alterar uma decisão do Judiciário em função de determinados interesses. Toda vez eles mudam a legislação para tornar uma decisão inválida.”*

Mas, mesmo quem entende que entre o Judiciário e o Legislativo prevalece uma relação harmônica, chama atenção para a falta de transparência.

- *“A relação com o Judiciário é relativamente tranquila, mas, de certa forma, é também acomodada pela ausência de transparência. Isso leva a uma tendência de conivências. Nós tivemos centenas de mandatos de vereadores cassados porque mudaram de partido. Quantos mandatos de deputados e senadores foram cassados pelo mesmo motivo? Isso é uma coisa vergonhosa para a Justiça brasileira e para a relação entre a Justiça e o Legislativo e a sociedade.”*

1.2.2 O Ministério Público está no centro da tensão entre o Legislativo e o Judiciário

A tensão que se verifica existir entre o Legislativo e o Judiciário está, na maior parte das vezes, centrada nas ações do Ministério Público que, embora não seja vinculado ao Poder Judiciário, cobra dos legisladores explicações de diversas naturezas (assim como ocorre nas suas fiscalizações diante do Executivo).

- *“Percebe-se também uma tensão crescente, mas centrada talvez no Ministério Público. Em quase todos os estados, existem iniciativas do MP cobrando os Legislativos em vários aspectos (distorções, empreguismo, multiplicação de vantagens), e a maior parte dos Legislativos já passou por esse tipo de cobrança.”*
- *“O Ministério Público, que não é um Poder, também acaba avançando sobre o Legislativo, promovendo ingerências, seja através de recomendações ou de outras ações.”*

- *“O Ministério Público, às vezes, exagera na fiscalização. Alguns promotores exageram na autonomia que eles têm, principalmente quando se trata do Executivo.”*

2. A imagem do Poder Legislativo e seu relacionamento com a sociedade

2.1. A imagem do Poder Legislativo

2.1.1 Imagem negativa diante da sociedade

No geral há concordância entre os entrevistados de que a imagem que a sociedade constrói do Poder Legislativo em seus diversos níveis é ruim. Para tanto, duas ordens de fatores se fazem mais presentes como causas ou justificadores desse estado de coisas.

A primeira, a qual se pode atribuir o título de “rompimento com a ética”, incide sobre os comportamentos de pouca retidão de alguns políticos e que acabam sendo, diante da opinião pública, generalizados para a classe como um todo. Escândalos de corrupção, salários elevados, impunidade, nepotismo, busca de vantagens pessoais no exercício da função entre outros, são chamados à cena como elementos que teriam contribuído para que fosse erigida essa imagem negativa - e que inclusive afastaria da vida pública os cidadãos “de bem”.

- *“Os políticos são vistos como o que há de pior na sociedade, principalmente por estarem acima da lei.”*
- *“Em termos gerais, tem-se uma imagem muito ruim dos políticos; o que cria um afastamento daqueles que tem uma vocação para a vida pública. Para aquelas pessoas que cogitam ingressar na vida pública, há um temor muito grande de serem difamados por estarem sujeitos a um processo de generalização por parte da mídia.”*
- *“A percepção sobre o Poder Legislativo de quem o acompanha de perto é a pior possível. Os últimos acontecimentos envolvendo parlamentares de conduta até então não questionável colaboram para agravar essa percepção.”*
- *“Com o interesse da população em acompanhar o desempenho dos seus eleitos, que vem aumentando desde o advento da internet, cada novo escândalo faz com que a credibilidade da classe política vá diminuindo. No caso do Poder Legislativo, a situação se agrava ainda mais porque ele tem perdido a sua essência.”*

- *“Antigamente, quando um deputado ia à inauguração de uma escola, os alunos o recebiam com bandeirinha, hoje recebem com vaia.”*
- *“A imagem que se tem das Assembleias é que elas são incapazes de reagir ao Executivo, vivendo de esquemas e pilantragens Brasil a fora.”*

A segunda ordem de fatores incide sobre a percepção de “dispensabilidade” do Legislativo (particularmente no nível estadual) uma vez que, na percepção do cidadão comum, o Legislativo estaria prestando pouca contribuição para a sociedade.

- *“Eu vejo o Poder Legislativo como uma grande interrogação existencial. Ao mesmo tempo em que temos a consciência da importância de termos um arcabouço legal, o Poder Legislativo é visto hoje na imagem popular como um Poder que presta muito pouca contribuição à sociedade. Esse quadro um tanto desolador se agrava muito pela “visão pontual” da mídia – embora tenha uma dose de razão, a mídia tem ao mesmo tempo uma dose de excesso e de generalização dos fatos que muitas vezes distorce a imagem do Legislativo.”*
- *“Como o Legislativo em geral tem poucas coisas relevantes, acaba fazendo com que a Assembleia seja vista com quase total desinteresse pela população, ao contrário do Executivo, que lida com coisas muito mais concretas para a vida da população e tem muito mais dinheiro para gastar em comunicação. É uma briga desigual, já que o governo gasta um milhão em comunicação, enquanto o Legislativo tem verba de 15 mil.”*
- *“A cobertura da mídia sobre a Assembleia é muito fraca, o que parece acontecer porque a Assembleia não faz nada que interesse à população – há comunicação de uma agenda negativa, caracterizada pela corrupção, e não de uma agenda positiva.”*

Essa imagem negativa também traria dificuldades para que o Legislativo possa exercer, com isenção, sua função de fiscalização e controle sobre o Executivo, uma vez que teria legitimidade de direito, mas não de fato.

- *“Poderes que não possuem a devida transparência são frágeis para fiscalizar aqueles que têm a chave do cofre. Quem tem a chave do cofre no Brasil, no modelo concentrado que temos é o Executivo e quem tem que fiscalizá-lo é o Legislativo e o Judiciário. Como esses Poderes não gozam de bom conceito perante a opinião pública, também por não ter transparência, eles não têm força e nem credibilidade para fiscalizar o Executivo.”*

Romper com essa negatividade, no entender de um entrevistado, demandaria não apenas um comportamento de retidão por parte dos legisladores como a instauração de consequências reais para os comportamentos desviantes. Na impossibilidade de coibir tais comportamentos, dever-se-ia acionar estratégias de gestão de crise. Outra estratégia

usualmente citada que traria consequências na melhoria da imagem seria pela via do aumento da transparência.

- *“O mais grave é que, por mais bem intencionadas, e por mais que haja uma série de medidas que visem comunicar as atividades positivas que são realizadas dentro das casas, ou medidas que tentem atrair a população, ocorrem casos emblemáticos com indivíduos que “queimam” toda a classe. A imagem do Poder Legislativo e dos legisladores oscila, sobe e desce. Iniciativas como “Alô, Assembleia” são louváveis, mas na ocorrência de um escândalo político (em especial se esse for de fácil compreensão popular), são insignificantes para tentar conservar e proteger a imagem do Legislativo. A sugestão que se pode dar é ter um comportamento de grande retidão em casos emblemáticos. A população não quer mais tolerar a impunidade de seus representantes, e o tratamento diferenciado a políticos ainda é muito comum.”*
- *“A melhor maneira de se conquistar, recuperar ou manter a credibilidade junto a um grupo de pessoas é agir de forma transparente.”*

2.1.2 A relação com os meios de comunicação e com a mídia

No entender de alguns entrevistados, parte da responsabilidade por essa percepção social que constrói uma imagem negativa do Poder Legislativo é atribuída aos meios de comunicação ou à mídia. Estes teriam, em relação ao Legislativo, uma postura “persecutória”, de “má vontade” ou ainda privilegiariam a divulgação dos fatos negativos. Alguns, indo mais longe, entendem que a mídia, operando como o quarto Poder, estaria inclusive exercendo muitas vezes a capacidade de “pautar” o Legislativo.

- *“Existe certa má vontade por parte da opinião pública. A imprensa, de modo geral, “bate mais” no Poder Legislativo do que nos demais Poderes. Trata-se de um Poder mais fragilizado e, conseqüentemente, de uma visão um tanto distorcida. No caso de Minas Gerais, a ALMG precisa enfrentar e reverter essa situação. No entanto, a Assembleia atualmente não dispõe de elementos suficientes para conquistar a legitimidade popular e tentar neutralizar a predominância da imagem pejorativa da “Coisa Pública”, quintessência do poder político.”*
- *“O Legislativo é o mais aberto de todos os Poderes, o mais próximo da sociedade, o que consegue aglutinar as aflições da população. Esse é o lado louvável do Poder Legislativo. No entanto, a grande dificuldade é que muitas vezes uma parte da mídia acaba construindo uma imagem equivocada do Legislativo.”*
- *“A mídia acaba pautando o Legislativo em muitos casos. Ela é um poder extraordinário.”*
- *“Atualmente, o Legislativo está sendo acossado pela mídia em geral.”*

- *“A imprensa usa muito – e sabe se aproveitar disso – a crítica ao Congresso, pois se trata do Poder mais vulnerável. Uma justificativa para isso é a própria natureza do Poder Executivo e Judiciário de não poderem ser tão abertos como o Legislativo.”*
- *“Tem-se a impressão de que a imprensa acredita que ela se fortalece ao enfraquecer o Poder Legislativo, e por isso ela acaba atuando sistematicamente nessa direção.”*

Complementando essa visão, um entrevistado destaca que o relacionamento com a mídia nos Legislativos estaduais é visto como falho ou quase inexistente, além do que os noticiários em geral focam o Legislativo Nacional.

- *“O noticiário foca o Legislativo nacional e municipal, pouco se fala sobre o Legislativo estadual.”*

Outros, tomando um caminho um pouco divergente, apontam para a existência de relações pouco defensáveis entre os meios de comunicação e o Estado em geral, e o Poder Legislativo estadual em particular. Denunciam que a mídia seria comprometida com os governos estaduais, que muitos parlamentares receberiam financiamento dos meios de comunicação em suas campanhas, entre outros.

- *“A relação do Poder Legislativo com a mídia é um tanto promíscua, principalmente nos estados: é muito fácil para as mídias locais ‘baterem’ na Câmara e no Senado Federal, mas é muito mais difícil criticar as Assembleias Estaduais. Muitas vezes, a mídia local está comprometida com os governos estaduais. Consequentemente, não relata ações do Legislativo contrárias aos respectivos governos, o que acaba reduzindo seu poder de fogo.”*
- *“Existe uma relação de promiscuidade da grande mídia com os parlamentares, que tem a ver com o sistema de financiamento. Vários parlamentares são eleitos com apoio financeiro de grandes grupos da mídia brasileira. Deveria haver uma proibição clara para que empresas de mídia financiassem campanhas políticas. Eu acho que a mídia poderia ser mais crítica.”*
- *“A relação entre Legislativo e os meios de comunicação é uma relação incestuosa, promíscua, de sobrevivência.”*

Um entrevistado chega a esboçar uma imagem positiva de como deveria ser essa relação entre os meios de comunicação e o Poder Legislativo: pautada no compromisso com os fatos, transparência e independência, e exercendo funções complementares de fiscalização.

- *“As funções dos meios de comunicação e do Poder Legislativo em uma sociedade democrática são distintas, porém complementares. Os meios de comunicação*

representam a expressão da opinião pública, enquanto o Legislativo é o instrumento de auto-direção política da sociedade. A relação entre ambos deve ser pautada na seriedade e no comprometimento com a veracidade dos fatos. Não há espaços para interesses e deturpações. É uma relação natural e até óbvia: o Poder Legislativo é fonte de informações que interessam aos diversos segmentos da sociedade; os meios de comunicação são o canal por meio do qual estas informações chegam aos cidadãos. O importante é que, cada vez mais, o Poder Legislativo compreenda a importância deste fluxo de informações em virtude direta do compromisso que deve ter com a transparência de suas ações e seus impactos sobre as pessoas e sobre a comunidade. O princípio que deve pautar a relação entre o Legislativo e os meios de comunicação deve ser, sempre, o da mais absoluta transparência e independência, de forma a se evitar os efeitos deletérios da manipulação. Em síntese: o Poder Legislativo tem a obrigação da transparência e de bem informar a opinião pública; os veículos têm a obrigação de levar as informações ao seu público.”

2.1.3 Melhorar a imagem e a capacidade de comunicação – dois grandes desafios

Melhorar a imagem, coibindo comportamentos que vão contra a ética e aumentando a transparência, e ampliar a capacidade de comunicar, tanto com a sociedade organizada quanto com os segmentos não organizados, são desafios complementares que se colocam ao Legislativo.

No que diz respeito à disponibilidade de informações e ao uso de algumas tecnologias de comunicação, há quem afirme que progressos foram feitos: redes de TV, sites, boletins, acesso dos jornalistas aos parlamentares são alguns exemplos nessa direção.

- *“A utilização dos meios de comunicação pelo Legislativo avançou muito nos últimos anos. Todas as Casas legislativas têm TV Assembleia, TV Senado, TV Câmara etc. Todos têm seus sites, informativos diários, audiências públicas e boletins.”*
- *“O Legislativo possui, entre todos os Poderes, a relação mais conturbada e mais transparente com os meios de comunicação. A Casa está totalmente aberta para o público, há uma quantidade muito grande de informações sobre o Congresso na internet e os jornalistas possuem acesso quase irrestrito aos parlamentares. A revolução da informação foi tão grande que muitos profissionais, que viviam apenas de vender informação sobre tramitação de projetos, simplesmente desapareceram. Isso é o que o Congresso tem de melhor atualmente.”*

A despeito disso, a dificuldade para atingir às parcelas não organizadas da população permanece. Assim como o desconhecimento, pelos atores públicos, das possibilidades e

formas de utilizar as novas tecnologias de comunicação em benefício da atividade representativa (e do aumento de transparência).

- *“Do meu ponto de vista, o principal desafio que o Legislativo enfrenta é a sua imagem. A imagem tem que ser trabalhada, em especial com a parcela de mais difícil comunicação da sociedade, a chamada sociedade não organizada. A sociedade organizada já dialoga com o Poder Legislativo, ela cobra do Poder Legislativo e esse consegue atingi-la atendendo às suas demandas. Já com a sociedade não organizada é difícil até para se estabelecer uma comunicação, ainda mais para atendê-la.”*
- *“A nova realidade da comunicação, existente há mais de 15 anos, faz com que qualquer pessoa possa ter poder de mídia, seja um eleitor, um deputado ou mesmo uma entidade. Os atores da vida política não sabem lidar com as novas possibilidades de comunicação, não sabem como se valer dela para aproveitar oportunidades e evitar ameaças – e esse é um problema mundial. (...) As empresas souberam como aproveitar as novas formas de comunicação, valendo-se delas para melhorar o seu negócio – o poder público deveria seguir o mesmo caminho.”*
- *“O maior desafio para o Legislativo é estabelecer uma comunicação com a população capaz de demonstrar que é ele o Poder que transforma necessidades em direitos, e que lá é que a população encontra abrigo e representação.”*
- *“Os principais desafios do Poder Legislativo no Brasil são a simplificação dos partidos e a reversão da sua imagem perante a sociedade.”*

2.2. O relacionamento entre o Poder Legislativo e a sociedade

Nas reflexões elaboradas pelos entrevistados focando o relacionamento do Poder Legislativo com a sociedade três grandes temas emergem.

O primeiro refere-se aos avanços obtidos, desde a Constituição de 1988, no sentido do estreitamento dos canais de interlocução com a sociedade.

O segundo incide sobre o controle social sobre o Legislativo, que ainda enfrenta o desafio da transparência.

O terceiro, finalmente, se volta para as possibilidades abertas pelas novas tecnologias de comunicação e informação que podem vir a tornar essa relação mais intensa e legítima.

2.2.1 O estreitamento dos canais de interlocução com a sociedade: uma iniciativa a ser consolidada

No que se refere à relação entre o Legislativo e a sociedade, alguns entrevistados entendem que desde a promulgação da Constituição de 1988 o Brasil assistiu à evolução tanto de mecanismos de controle social sobre as ações do Legislativo (a exemplo dos sites na internet) como a criação de instâncias de participação social no debate de temas relevantes (tal é o caso das audiências públicas, das comissões parlamentares de participação popular, entre outros).

Porém, mesmo aqueles que reconhecem esses avanços afirmam a sua insuficiência – seja porque, em um nível mais genérico, o fato de ter voz não equivale a ter instrumentos reais de controle ou de participação democrática, seja porque, em uma dimensão mais pragmática, o exercício da voz permanece restrito a grupos organizados que almejam ao atendimento de suas reivindicações específicas (e não a discussões mais amplas sobre temáticas que interessam ao conjunto da sociedade).

- *“Em termos de Brasil, a atuação do Legislativo, pós 88, tem se mostrado cada vez mais legítima. Eu tenho visto o Legislativo mais preocupado em estreitar canais de interlocução com a sociedade, mas tem sido feito de uma forma ainda incipiente. Se considerarmos as comissões parlamentares de participação popular e experiências de audiências públicas e seminários que antecedem a produção de textos legais, se considerarmos essa tentativa de aproximação da instituição com o povo e com a sociedade civil eu vejo como positiva a atuação, principalmente se tomamos como referência países federativos de primeiro mundo. Essa experiência da participação popular é muito concentrada na América Latina.”*
- *“O maior ganho desde a Constituição de 88 foi no relacionamento com a sociedade. Os mecanismos de controle social evoluíram por meio dos conselhos, da participação popular, da criação de mecanismos nas Casas Legislativas, começando nas tribunas livres nas Câmaras Municipais, até audiência pública e as comissões, chegando a proposição de emendas a partir da população. Nesse sentido a democracia evoluiu muito. Talvez seja isso que está criando a ilusão de que estamos vivendo uma plena democracia. Na verdade estamos vivendo uma democracia oral, onde você tem plena liberdade de falar, de criticar, mas não temos instrumentos para o exercício pleno da vida democrática. A começar pela ausência de uma justiça eficaz e pelo desequilíbrio entre os Poderes.”*
- *“A sociedade civil intensificou a sua participação no processo político a partir da elaboração da Constituição de 1988. Hoje, com a facilidade de se acompanhar o processo pelos meios de comunicação, sobretudo a internet, esta participação tem sido cada vez mais constante. Porém, ainda não é maciça. O cidadão normalmente participa quando o assunto é de seu extremo interesse. No Brasil, dado o elevado grau de desigualdade e de exclusão social, os movimentos sociais*

organizados têm-se orientado mais para reivindicações distributivas do que para o desafio mais universal da elaboração ou reforma das leis.”

Uma crítica de outra natureza feita à participação popular aponta para o fato de que, no entender de alguns entrevistados, essa participação estaria sendo induzida pelo Legislativo, e não, ao contrário, se constituindo como uma demanda da própria população. Seria o Poder Legislativo que estaria estimulando a criação de instâncias ou canais de participação, devido à necessidade de dividir responsabilidades com a sociedade constituída e legitimar-se frente à mesma. A abertura desses espaços, todavia, nem sempre corresponde à sua ocupação, resultando em pouca, restrita ou incipiente participação popular mesmo quando os temas em pauta sejam de grande relevância.

- *“O Poder Legislativo está sentindo a necessidade de dividir responsabilidades com a sociedade constituída. Grande parte do Legislativo hoje abre espaço para participação da sociedade através das comissões parlamentares.”*
- *“Outros segmentos da sociedade têm que participar mais. (...) Quando ocorre um evento de grande magnitude, como por exemplo, o encontro nacional para discutir o Plano Nacional de Educação, é totalmente esvaziado. As pessoas que fazem a educação acontecer não participam. Por mais que o parlamento tente mobilizar essas pessoas, não consegue. Ocorrem os eventos, mas eles são pouco representativos. Outro exemplo disso é o PPAG. A Assembleia dá oportunidade de participação para a sociedade, mas o povo não tem mobilização para vir. (...) O Poder Legislativo está fraco porque o povo é pouco organizado. Quando o povo estiver mais organizado e os interesses estiverem mais explícitos, a representação da Casa legislativa terá mais sincronismo e será mais efetiva. Hoje há uma desorganização do povo e os parlamentares são eleitos por articulações individuais ou de segmentos muito organizados, que não representam a sociedade com precisão.”*

Alem disso, o fato da sociedade poder acompanhar os trabalhos que são feitos na Câmara ou na Assembleia (via redes de TV) não equivale a uma maior participação, uma vez que as grandes discussões, acordos e negociações são tecidos em outros ambientes.

- *“Hoje, a sociedade participa mais, inclusive por meio da TV (TV Câmara, TV Assembleia etc.), mas essa TV não representa a realidade do processo legislativo. A sociedade não acompanha os acordos e as negociações. Essa participação precisa ser diferente; o plenário é só o ambiente de votação.”*

Ocorre ainda, como lembram outros, que o contato mais próximo do parlamentar com a sociedade tem tempos definidos: os momentos que antecedem as eleições. Após essas, há um distanciamento, seja devido às demandas do exercício da atividade ou pela perda de interesse do legislador em se fazer alvo de avaliações.

- *“A democracia representativa que se expressa nas Casas legislativas só pode ser positiva se tiver um exercício pleno de cidadania; se o representado tiver capacidade de avaliar o que o representante está propondo. (...) Em outros países o Legislativo é mais conectado com os interesses da sociedade. Aqui isso só dura até o final da eleição.”*
- *“Outro ponto relevante é o distanciamento do político, após a sua eleição, em relação às suas bases. Isso é mais frequente no caso da Câmara Federal, até mesmo em função do distanciamento geográfico. Mas acredito que uma reforma Político-Eleitoral poderia corrigir, ou pelo menos minimizar, esse problema se for introduzido o voto distrital misto.”*

Há alguns poucos entrevistados que julgam que a relação entre o Legislativo e a sociedade ainda é, no geral, predominantemente ruim. Esses justificam suas posições lançando mão de argumentos que apontam para a incapacidade dos parlamentares de exercerem o papel de representantes efetivos da sociedade civil e para os escândalos de corrupção - que não apenas maculam a imagem do Legislativo (em primeiro lugar do Legislativo Nacional, mas que se espalha para os demais níveis), mas que também dão a impressão de que há divergências de preceitos entre a sociedade e o parlamento.

- *“Via de regra, a interação com a sociedade é ruim. Não vejo a sociedade civil se sentindo devidamente representada. Além do mais, há uma forte suspeita de corrupção que, muitas vezes, é influenciada pelo Legislativo nacional. São problemas que marcam a relação entre Poder Legislativo e sociedade. No caso de Minas, merece destaque o escândalo dos supersalários nos anos 90.”*
- *“O fato de as pessoas acharem que o Poder Legislativo é o mais corrupto [na pesquisa da UFMG/Vox Populi, o Legislativo Municipal e a Câmara dos Deputados foram apontados como sendo os mais corruptos dentro de um universo de 20 instâncias] é um indicador de que a sociedade acredita que essas instituições se pautam em preceitos distintos dos dela. E esse problema precisa ser tratado. Certamente, essa relação não é boa, e o Legislativo não está sabendo como melhorá-la.”*

2.2.2 O controle social sobre o Legislativo – o desafio da transparência e da ampliação da participação da sociedade

A questão do controle da sociedade sobre as ações do Legislativo, a despeito dos avanços já apontados, no entender de alguns ainda é frágil, especialmente no que se refere à transparência dos atos e decisões tomadas – constituindo-se, inclusive, como um dos grandes desafios a ser enfrentado pelo Legislativo. Dessa forma, votações com pouco debate ou pouco comunicadas, ou decisões administrativas voltadas à concessão de benefícios próprios são fatos lembrados para exemplificar esse aspecto. Fazendo o

contraponto, há quem lembre que quanto maior a interação, mais intensa tende a ser a transparência.

- *“Por vezes ocorrem fatos indesejáveis, como votações surpresas e sem amplo e transparente debate, que constituem em verdadeiras rasteiras na democracia. Essa prática não pode existir em uma democracia. Deve prevalecer a transparência, com votações claras e bem comunicadas à sociedade.”*
- *“No relacionamento com a sociedade existe muita falta de transparência. Não a falta de transparência do processo, mas a transparência administrativa. A transparência não permitiria muitos benefícios que os parlamentares concedem para eles mesmos.”*

Seria no adensamento da relação entre o Legislativo e a sociedade civil (e na maior participação desta) que estaria localizado o espaço para o Legislativo resgatar sua legitimidade e relevância, bem como debater prerrogativas que usualmente ficam restritas aos Legislativos Federais.

- *“O relacionamento do Legislativo com a sociedade civil representa um campo de atuação extremamente promissor. É na intensificação do relacionamento com a sociedade que o Poder Legislativo tem um espaço para atuar sem ser afetado pelas pressões exercidas pelo Poder Executivo nem tampouco pela repartição rígida das competências entre os entes federados. Existe, portanto, a despeito da notória fragilidade institucional do Legislativo frente aos demais Poderes, uma oportunidade de propor e debater prerrogativas federais.”*
- *“Embora a sociedade civil organizada seja convidada a participar de vários debates sobre temas polêmicos, ainda assim seria desejável a ampliação dessa participação.”*
- *“Um dos desafios é a transparência do Poder, pois quanto maior a transparência, maior será a legitimidade. Transparência é diálogo, então é preciso criar mais mecanismos de interação com a sociedade. A sociedade civil tem que ser mais vigilante e ter uma interlocução mais permanente com o Legislativo.”*

2.2.3 Novas tecnologias – uma alternativa para intensificar a interação com a sociedade

A crescente complexidade que a modernidade engendra traz novos desafios que se colocam à governabilidade. E, nesse campo, há mais concordâncias do que divergências em torno do fato de que o bom uso das novas tecnologias de comunicação e informação se coloca como meio profícuo para a maior interação do Legislativo com a sociedade. Isso tende a ocorrer em uma das três vias complementares.

A primeira, fornecendo as bases a partir das quais a sociedade poderia ser informada das ações e decisões tomadas pelo Legislativo (aumentando a transparência).

A segunda via, e em movimento inverso, possibilita ganhos de legitimidade aos parlamentares na medida em que poderiam ser objeto de efetiva representação das demandas sociais (exercendo a escuta e dando à sociedade a capacidade de voz através de consultas estruturadas).

A terceira consiste na participação popular no próprio processo de tomada de decisão. Assim, a criação de novas formas de relacionamento com grupos sociais, o uso da Internet como suporte para decisões plebiscitárias e o “parlamento virtual” são exemplos que vão nessas direções.

- *“A governabilidade, que é o início do processo democrático e resulta do contato entre a sociedade e o parlamento, tende a se tornar mais complexa e dinâmica. O Poder Legislativo terá que dar saltos qualitativos no sentido de viabilizar a participação popular a partir de novos mecanismos de relacionamento, sobretudo os decorrentes da tecnologia de informação e comunicação e as novas redes sociais organizadas. (...) Caminhamos para a construção de um modelo de gestão legislativa intenso de participação política e uso de tecnologia. A capacidade de interagir com os diversos grupos de pressão política, a necessária transparência e sua gestão são grandes desafios para o Poder Legislativo.”*
- *“O Poder Legislativo precisa se utilizar melhor dos atuais meios de comunicação para fortalecer sua transparência, buscar uma via multilateral de relacionamento com o cidadão.”*
- *“Quanto à tecnologia da informação, esse é um mundo novo. O computador, o satélite e o celular mudaram o mundo. Com isso, teremos cada vez mais decisões plebiscitárias, maior participação direta da sociedade, assim como Hobbes já previa. Essa é uma tendência inevitável e os deputados precisam se preparar para isso, ou irão perder o seu espaço.”*

Reforçando esses argumentos, outros entrevistados lembram que o uso das novas tecnologias facilita os processos de consulta e permite uma maior fiscalização social sobre o Legislativo, trazendo a “população para perto”. Decorrente disso, afirmam que seria necessário utilizar melhor os ambientes criados pelas redes sociais transformando-as em mais um instrumento capaz de facilitar a interação entre o parlamento e os grupos sociais organizados.

- *“Cada vez mais surge a necessidade da população estar por perto. A tecnologia também fez essa aproximação ocorrer. Hoje, o canal legislativo faz com que o cidadão sinta mais vontade de participar, preste mais atenção ao trabalho do Legislativo. Isso foi decisivo para trazer a população para perto.”*

- *“No que se refere à utilização das tecnologias da informação, que passam por uma verdadeira revolução, o Poder Legislativo deve manter-se atualizado e atento para potencializar a sua utilização. É inegável que, por suas características, a TI representa hoje um instrumento imprescindível nas relações entre o Parlamento e a população: a instantaneidade, a propriedade de funcionar como uma via de mão-dupla e a atração que exerce sobre o público, sobretudo os segmentos de faixa etária mais jovem, são características só encontradas nestes veículos, dos quais as redes sociais são o melhor exemplo.”*

Além de favorecerem a interação, as tecnologias de comunicação e informação também deveriam ser utilizadas para modernizar os próprios processos de funcionamento do Poder Legislativo. Em um mundo cada vez mais “virtualizado” e conectado, há quem entenda que os deputados poderiam cumprir com parte de suas funções de legislação votando nos projetos via Internet.

- *“Não é possível que o mundo tenha mudado tanto e o processo legislativo não. O deputado poderia votar nos projetos de leis via internet, porque ele precisa estar sentado no plenário votando em apenas um projeto? Isso é perda de tempo. Precisamos de uma modernização no processo legislativo e no instrumental usado.”*
- *“Precisamos de uma modernização no processo legislativo e no instrumental usado. Poderia também ter um sistema de consulta popular online, seria muito mais interessante do que estar presente nas audiências.”*

Mas há quem se contrapõe a essa perspectiva dominante, seja no tocante ao uso, pelo Legislativo, das novas tecnologias de comunicação e informação para informar à sociedade das ações e decisões que estão sendo tomadas, seja na sua adoção como ferramenta que poderia “desvirtuar” a natureza dialógica e interacional do exercício da atividade parlamentar. No primeiro caso, alguns entrevistados afirmam que, há quem afirme que devido às dimensões e desigualdades existentes no País, seria melhor explorar mais os meios de comunicação já existentes, particularmente a televisão e o rádio, antes de enveredar-se em tecnologias que ainda são restritas a boa parte da população.

- *“Hoje já existem iniciativas de alcançar o eleitor por meio de internet que são muito válidas. Mas, para alcançar o grosso da população, especialmente em estados como MG, ainda nada bate a televisão e o rádio. Acredito que as assembleias deveriam explorar mais os meios de comunicação já existentes, os canais já abertos.”*
- *“Em relação aos novos meios de comunicação, eu não vejo motivo de euforia na utilização da internet pelos deputados, já que a internet ainda está muito segmentada na população brasileira. Aqueles que já têm acesso a ela têm bastante informação disponível. Acho que a Assembleia (de MG) não pode*

dispensar a Internet, mas ela deveria utilizar mais fortemente outros meios de comunicação, como canal de TV aberta, para atuar mais na regionalização. Torço também para que a TV Assembleia tenha sinal aberto logo.”

- *“As tecnologias de informação têm que ter a cautela de não subverter a realidade da atividade parlamentar. As discussões, as audiências públicas, o plenário, as comissões tem uma estrutura moderna e secular na qual a vontade do povo se exprime. Elas não podem afastar a população nem criar uma atmosfera virtual em torno das discussões, pois são as discussões que exprimem o que há de mais sofisticado dos Parlamentos, o confronto de perspectivas.”*

2.2.4 O desafio de educar para o exercício da cidadania

Alguns entrevistados lembram a relação entre o Legislativo e a sociedade tende a melhorar na medida em que passar a existir uma verdadeira participação da sociedade no cenário político brasileiro. Isso decorre de processos educativos (mais informação, mais comunicação), que possibilitem clarificar as funções e papéis dos vereadores, deputados e senadores. Sem essa noção básica do que compete a cada um dos Poderes, as expectativas dos eleitores ou restam frustradas ou o papel dos legisladores reduz-se ao atendimento de demandas pontuais.

- *“A participação da sociedade deveria iniciar dentro das escolas. A maior parte da população não sabe a diferença entre um vereador, um deputado estadual, um deputado federal e um senador. O Legislativo precisa se aproximar mais da sociedade para que ela saiba o significado dessas diferenças.”*
- *“É preciso divulgar mais e melhor qual é o papel do Poder Legislativo. Hoje, um deputado é eleito para a função de legislar, mas se torna um despachante da região que ele representa.”*
- *“Temos como combater isso (a imagem negativa do Legislativo) com transparência. Não só divulgar as ações, mas utilizar esses instrumentos para educar as pessoas. A população precisa saber o que é orçamento, o que é gestão pública, o que é o Estado etc. A grande maioria da população está muito longe de saber o que é isso. As pessoas não sabem como acompanhar. Por isso somos presas fáceis dos corruptos (...). Por isso, é importante ter mecanismos de tecnologia, de informação, para ter maior controle social e para educar as pessoas sobre o funcionamento da vida pública.”*

3. Pontos fortes, fragilidades e desafios do Poder Legislativo no Brasil

Os entrevistados no decorrer de suas reflexões indicaram um conjunto de pontos positivos do Poder Legislativo no Brasil, assim como, em maior volume, mencionaram os gargalos, fragilidades ou desafios que incidem sobre esse Poder.

Com o intuito de sumarizar essas referências é apresentada, a seguir, uma rápida descrição dos principais pontos abordados.

3.1. Pontos fortes do Legislativo brasileiro

Segundo os entrevistados, as principais potencialidades e vantagens do Poder Legislativo brasileiro são:

- **Intensificação do relacionamento com a sociedade:** o Poder Legislativo vem se abrindo cada vez mais à participação e escuta da sociedade – audiências públicas, consultas populares, fóruns técnicos, entre outros, são mecanismos que estão se disseminando;
- **Avanço no uso dos meios de comunicação:** TV Assembleia, TV Senado, TV Câmara; quase todas as casas legislativas, em seus diversos níveis, possuem seus sites, informativos diários e boletins; e
- **Aumento da transparência:** o uso das tecnologias de comunicação e informação tem imputado maior transparência às ações e decisões tomadas no âmbito do Poder Legislativo, ainda que existam muitas desigualdades regionais neste quesito.

3.2. Fragilidades e problemas do Legislativo brasileiro

Inversamente, na percepção dos entrevistados, as principais fragilidades, problemas e desafios do Poder Legislativo brasileiro são:

- **Imagem negativa diante da sociedade:** a imagem que a sociedade possui do Poder Legislativo, em seus três níveis, ainda é ruim, contribuindo para isso os escândalos divulgados pela mídia envolvendo políticos;
- **Relacionamento “turbulento” e pouco transparente com a mídia:** a mídia no geral privilegia os fatos negativos que ocorrem no âmbito do Legislativo, além de depender da aprovação deste para muitas concessões dos meios de comunicação;

- **Pouco impacto social das ações e decisões tomadas pelos Legislativos Estaduais (concentração dos poderes no âmbito da União):** comparativamente com o Poder Executivo, as medidas tomadas pelos Legislativos estaduais não produzem grandes transformações na sociedade e, por isso mesmo, está pouco reconhece o trabalho realizado;
- **Lentidão no acompanhamento das demandas da sociedade:** descompasso entre as demandas sociais e a velocidade com que são tomadas as decisões no âmbito do Legislativo;
- **Excessiva subordinação do Legislativo ao Executivo (hipertrofia do Executivo):** o Poder Legislativo brasileiro, inclusive quando comparado com outros países, tem pouca independência frente ao Poder Executivo que define a maior parte sua agenda;
- **Dificuldades no exercício da função de fiscalização do Executivo:** o Legislativo não exerce de forma efetiva o seu poder de fiscalização sobre o Executivo, especialmente no que se refere à eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas;
- **“Judicialização” das decisões do Legislativo:** o Poder Judiciário anula muitas decisões tomadas no âmbito do Legislativo e o Legislativo estaria perdendo espaço para o Poder Judiciário;
- **Pouca transparência:** embora tenha havido avanços, no geral os Poderes Legislativos, especialmente nos seus níveis estaduais e municipais, ainda são pouco transparentes;
- **Falta de qualificação técnica de alguns legisladores:** grande variação nas competências dos Legisladores dificultando o exercício de algumas funções constitucionais, incluindo a avaliação de políticas públicas; e
- **Pouca aproximação com a sociedade** - para exercer a função de representação o Legislativo precisaria abrir-se mais aos grupos sociais organizados, assim como, desenvolver a capacidade de atingir à sociedade não organizada.

Parte II. Situação atual da ALMG

4. Imagem da ALMG perante a sociedade

A percepção predominante é de que, mesmo não se podendo afirmar que sua imagem é clara e amplamente positiva perante a sociedade mineira, a ALMG conseguiu superar a imagem ruim associada aos escândalos da década de 90.

- *“Há cerca de 20 anos atrás a imagem da Assembleia não era boa, mas ela conseguiu reverter essa visão.”*
- *“A Assembleia tem conseguido conquistar a confiança do eleitor.”*
- *“(…) entendo que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais é bem avaliada pela sociedade.”*

O fato de não estar envolvida em escândalos, bem como a imagem positiva transmitida pela liderança política da Casa, são citados como fatores que vêm contribuído essa melhoria de avaliação pela sociedade.

- *“Não temos deputados estaduais mineiros envolvidos em escândalos, o que é fundamental para que esta avaliação seja positiva.”*
- *“A Assembleia tem sido dirigida e liderada por pessoas que contribuem para passar uma boa imagem.”*

Mas, os entrevistados ressaltam que, mesmo passando por um bom momento, a ALMG sofre as consequências de uma imagem francamente negativa que a população tem do Poder Legislativo como um todo. Ela não é uma “ilha”.

- *“ela não é uma ilha, e por isso, ela sofre essas consequências todas que não são problemas dela, e sim do contexto em que ela está.”*
- *“O Legislativo mineiro passa por um bom momento. Temos que reconhecer que, algumas vezes, aparece uma mancha no Congresso Nacional ou na Câmara dos Deputados que acaba trazendo algum resquício para a Assembleia.”*
- *“(…) não que ela tenha uma imagem melhor do que as outras, mas o fato é que ela escandaliza menos do que as outras.”*

Além disso, alguns entendem que, de fato, essa boa imagem ainda está restrita a algumas “elites” que conhecem de perto o trabalho desenvolvido pela Assembleia, mas não necessariamente junto ao “povão”, que possui uma visão mais difusa e negativa das casas legislativas e dos parlamentares, de todos os níveis.

- *“A imagem perante a sociedade não é diferente dos demais Poderes Legislativos. A Assembleia é mais bem avaliada junto a algumas elites que conhecem seu trabalho. Mas o “povão” cai no mesmo balaio dos demais.”*

Para concluir, nas palavras de um entrevistado, a Assembleia vive um “momento de paz” com a sociedade mineira.

- *“Digamos que estamos em um momento de paz, porém dizer que a Assembleia tem uma imagem boa perante a sociedade é mentira.”*

Os entrevistados também apontam alguns caminhos a serem trilhados pela Assembleia no sentido de consolidar uma imagem positiva perante a sociedade. Esses caminhos incluem: o aumento da transparência; a ausência de escândalos; a intransigência com a corrupção; a melhoria da comunicação com a sociedade; um novo relacionamento com a mídia e a recuperação da razão de ser e da relevância institucional.

5. Principais pontos fortes

Considerando a frequência ou consistência com que foram relatados nas entrevistas, é possível identificar os 5 (cinco) principais pontos fortes da Assembleia de Minas Gerais, ou seja, suas maiores potencialidades ou características existentes que podem ser mais e melhor exploradas.

1. “Jeito mineiro” de fazer política;
2. Capacidade de gestão da Mesa Diretora;
3. Qualidade do corpo técnico;
4. Capacidade de interlocução com a sociedade; e
5. Atuação regionalizada.

A seguir, cada um desses pontos fortes é detalhado e evidenciado com “falas” dos próprios entrevistados.

5.1 “Jeito mineiro” de fazer política

De uma forma geral, os entrevistados entendem que o padrão de comportamento mineiro, tipicamente “convivente”, afeito ao diálogo e ao entendimento, é um traço cultural que favorece a atividade política e distingue positivamente o trabalho realizado na ALMG.

- *“Outro [diferencial] é o próprio comportamento do mineiro de ter um temperamento mais convivente e favorável ao diálogo, ao invés de se ter disputas e brigas. Esse padrão de comportamento é mais predominante em Minas e também na Assembleia.”*
- *“Mesmo tendo uma oposição articulada, temos tido um jeito mineiro de fazer política, com debates, mas com limites de respeito e bom senso, que chegam ao entendimento.”*

Por outro lado, há um entendimento de que a história e a tradição política da sociedade mineira acabam por impor uma expectativa maior, um “padrão” histórico de qualidade, para o trabalho dos parlamentares na Assembleia.

- *“Um dos pontos favoráveis é que a história política de Minas impõe um certo padrão aqui.”*
- *“A sociedade mineira, historicamente, é muito mais interessada em política do que a maioria dos outros estados.”*

Mas, um entrevistado diverge dessa visão favorável ao “jeito mineiro” de fazer política, argumentando que o estilo local “não sou contra nem a favor, muito antes pelo contrário” prejudica o parlamento mineiro, pois enfraquece os “embates políticos”, que constituem o cerne da atividade legislativa.

- *“Em Minas, o jeito mineiro de fazer política é o de evitar os conflitos. O mineiro está sempre buscando consensos e acordos. O tradicional jargão do mineiro é “não sou contra nem a favor, muito antes pelo contrário”. Assim, o Poder Legislativo em Minas perde força, uma vez que tem dificuldades para promover os embates políticos que formam a essência do Poder Legislativo. Já em São Paulo e no Rio de Janeiro, os conflitos são tematizados e debatidos com mais franqueza.”*

5.2 Capacidade de gestão da Mesa Diretora

A habilidade e competência do presidente e demais integrantes da Mesa Diretora da ALMG, na condução dos trabalhos legislativos e na gestão política-administrativa da Casa, são amplamente reconhecidas, tanto pelos deputados estaduais quanto pela maioria dos entrevistados externos.

A contribuição das lideranças responsáveis pela direção política da Casa para a melhoria da imagem institucional é apontada como um ponto distintivo da ALMG.

- *“A Assembleia tem sido dirigida e liderada por pessoas que contribuem para passar uma boa imagem.”*

Outro ponto positivo destacado é o compromisso com a renovação institucional e a adoção de práticas legislativas inovadoras pela Assembleia de Minas Gerais.

- *“Vale ressaltar que a atual direção da ALMG está muito comprometida com a renovação institucional.”*
- *“A Assembleia de Minas Gerais foi a que mais trouxe inovações dos anos 90 pra cá – participação cidadã, subvenção social, impulso à reforma por conta do governo Aécio.”*

A atuação destacada do presidente da ALMG na articulação legislativa das Assembleias estaduais também é mencionada como evidência do reconhecimento externo ao bom trabalho desenvolvido pela ALMG.

- *“A Assembleia de Minas tem se destacado em sua atuação junto ao Colégio de Presidentes das Assembleias Legislativas.”*
- *“Minas Gerais tem sido referência nacional na discussão de projetos importantes para o país. A própria escolha do presidente da ALMG para ser o presidente do Conselho Nacional é um demonstrativo dessa boa avaliação.”*

Outro ponto forte ressaltado é a alta capacidade do atual presidente de imprimir um direcionamento executivo claro (“dar um rumo”) à atuação da Assembleia de Minas.

- *“(…) além de ter um presidente com muita capacidade de dar um rumo à Assembleia.”*

Ainda no que tange à gestão da Casa, a percepção predominante é que, hoje, é dada uma maior atenção e equilíbrio à “gestão política” por parte do presidente da Casa, o que se materializa num estilo mais participativo de tomada decisões, com “sensibilidade para respeitar a minoria”.

- *“No meu primeiro mandato, o presidente era muito concentrador, as decisões eram centralizadas na figura do presidente. Hoje o modelo é mais participativo.”*
- *“O modelo institucional é um ponto forte da Assembleia, já que a Mesa Diretora é boa e o plenário é altamente participativo. Esse modelo é bem avaliado.”*
- *“Apesar de ser um presidente forte, centralizador, ele compartilha com os parlamentares os problemas. Ele é um bom gestor, faz uma boa gestão política. Ele atende com muito equilíbrio a oposição e a situação. Ele tem sensibilidade para respeitar a minoria.”*

5.3 Qualidade do corpo técnico

Entre os entrevistados internos e externos, verifica-se um firme consenso quanto à alta qualificação técnica do quadro permanente de servidores da ALMG. O corpo técnico de excelência é visto como um “grande diferencial” e um “alicerce” da Casa, sendo apontado, inclusive, como um exemplo para outras Assembleias estaduais.

- *“A Assembleia está situada acima do patamar nacional e conta com um corpo técnico de excepcional qualidade. A competência técnica representa, sem dúvida, um ponto positivo em Minas Gerais.”*
- *“O corpo técnico tem um grande diferencial, proporcionado pelas carreiras, formas de seleção e os concursos concorridos. Trata-se de um corpo técnico bastante disputado.”*
- *“Se a ALMG não tivesse o quadro técnico excelente, a Assembleia não teria tantos diferenciais. O regimento interno e a estrutura da ALMG são aspectos positivos, mas não são suficientes.”*
- *“A ALMG tem sido exemplo para outras Assembleias. A equipe técnica é excelente e oferece respaldo para os deputados e para outras Assembleias.”*
- *“A Assembleia de Minas Gerais tem se destacado por ter um quadro de funcionários altamente qualificados, que tem amor à instituição e que é oxigenado por meio de concursos públicos. Este, de certa maneira, representa o alicerce da Assembleia.”*

Um dos entrevistados lembrou, todavia, que o corpo técnico da Assembleia, considerado por ele mesmo como competente tecnicamente e correto e engajado profissionalmente, ainda não conta com esse mesmo reconhecimento por parte da sociedade mineira em geral.

- *“O ponto positivo da Assembleia é seu corpo técnico. Ele tem uma postura correta e de condução pública, embora ainda não tenha esse reconhecimento pela sociedade.”*

Por fim, cabe mencionar a crítica feita por um dos entrevistados com relação a “pouca articulação” entre o corpo técnico e os parlamentares – que, no seu entendimento, são estruturas que ainda atuam “em paralelo”.

- *“O problema é que existe pouca articulação entre o corpo técnico e os parlamentares. O corpo técnico tem usado mecanismos como seminários e audiências públicas, porém a minha impressão é de que estes mecanismos não tenham alterado as principais práticas no interior do Legislativo, resultando em duas estruturas que atuam em paralelo e não se articulam em nenhum momento.”*

5.4 Capacidade de interlocução com a sociedade

Alguns entrevistados fizeram uso da imagem da Assembleia como “caixa de ressonância” da sociedade para representar sua reconhecida capacidade de expressar os problemas e anseios do povo mineiro e de servir inúmeras vezes de palco de grandes debates que interessam o estado de Minas Gerais.

- *“A Assembleia é altamente integrada com a sociedade, sendo referência nacional na maneira em que desempenha sua função como ‘caixa de ressonância’.”*
- *“Assembleia tem um papel de “caixa de ressonância” para o sentimento da cidadania. Lá é onde as pessoas tem espaço para expressar seus problemas e é muito importante você ter um lugar para discutir os problemas de Minas – do norte de Minas, do Sul de Minas.”*
- *“A Assembleia tem sido protagonista em ser a “caixa de ressonância” da sociedade. No passado recente, tem servido inúmeras vezes como cenário dos grandes debates que interessam ao estado.”*

Vários depoimentos ressaltam a abertura para o cidadão como uma forte característica da ALMG. Argumentam que a Casa dispõe de mecanismos (audiências públicas, reuniões, seminários, debates etc.) que estimulam e facilitam o acesso descentralizado e a cobrança e participação da população. Essa aproximação da sociedade civil é tida como mais um diferencial da Assembleia mineira.

- *“Um terceiro ponto positivo é o funcionamento da Casa, a abertura dela para a sociedade, através dos mecanismos usados.”*

- *“O acesso à Casa Legislativa é muito bom, é uma Casa aberta ao público. O cidadão pode ir até ela e cobrar o que quer.”*
- *“É preciso fazer um firme trabalho de aproximação da sociedade civil e esse é o diferencial da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que hoje consegue essa aproximação.”*
- *“Pela decisão de descentralizar suas ações, todas as atividades ocorrem também fora da Assembleia, por audiências públicas, reuniões, debates, encontros.”*

Além de se tornar cada vez mais acessível, alguns entrevistados destacam avanços na capacidade da ALMG de dialogar ativa e seriamente com os diferentes segmentos sociais.

- *“No caso da ALMG, temos experiências interessantes como o Seminário Legislativo, o Parlamento Jovem, que ajudam a construir uma capacidade dialógica de formatação de leis, com base em outras premissas.”*
- *“Eu pude perceber que aqui dentro da Assembleia tem muita gente séria, muito deputado sério que quer realmente legislar em favor da sociedade e com uma capacidade de ouvir como não tem em outros lugares. Isso é algo muito positivo que as pessoas precisam saber. Uma pessoa que sabe ouvir sabe refletir em cima daquilo que é de interesse geral.”*
- *“Temos sido convidados a participar de vários fóruns de discussão na Assembleia. A grande maioria dos deputados tem se mostrado bastante acessível, permitindo-nos expor ideias e sentimento em relação a várias questões que impactam diretamente o setor industrial em Minas Gerais.”*

Um entrevistado vislumbra um grande desafio para a Assembleia: criar mecanismos que viabilizem a sua interlocução com a sociedade não organizada. Para esse entrevistado, o caminho está na exploração do grande potencial das novas tecnologias de comunicação e informação.

- *“O Legislativo acaba sendo porta voz apenas da sociedade organizada. Consequentemente, o grande desafio é representar, dialogar e criar mecanismos para a sociedade não organizada. As novas tecnologias representam um grande potencial nesta área.”*

5.5 Atuação regionalizada

A opinião majoritária é de que o trabalho de regionalização da ALMG é importante e que os mecanismos utilizados têm funcionado bem, considerando os desafios impostos por estado com a diversidade regional característica de Minas Gerais.

Esta atuação regionalizada da Assembleia, na avaliação da maioria dos entrevistados, cria oportunidades concretas para discussão mais aprofundada de projetos relevantes, a partir do envolvimento dos públicos interessados também no interior do estado.

- *“A regionalização é importante e tem funcionado bem. De alguma forma ela ajuda a movimentar e ajuda a criar um caminho da demanda para o deputado, a partir da audiência pública. São feitas reuniões para discutir pautas que surgiram da região.”*
- *“A Assembleia de Minas Gerais tem um trabalho de regionalização que é interessante para avaliar o desenvolvimento regional desse Estado, que é muito diversificado.”*
- *“Quando existe um projeto de grande relevância, a ALMG envolve todo o estado, indo até o interior para aprofundar mais a discussão e obter melhores dados para a formulação do projeto.”*

Para tanto, as audiências públicas regionais são citadas como o principal mecanismo institucional para efetivação da regionalização das atividades da ALMG.

- *“Sobre as audiências públicas regionais, eu avalio positivamente, de forma galopante de utilidade.”*
- *“As audiências públicas ocorrem em todos os locais e, por isso, elas respeitam muito os interesses regionais.”*

Por outro lado, verifica-se uma representatividade regional, inclusive numérica, no quadro de deputados, o que confere, na opinião de um entrevistado, maior legitimidade ao processo legislativo na Assembleia de Minas.

- *“A representatividade tem sido o grande papel da Assembleia de Minas. Temos todas as regiões representadas na Assembleia, inclusive em relação ao número de deputados.”*
- *“Todas as regiões do estado têm representantes na Assembleia, o que dá certa identidade a Minas. Esse elo acaba fortalecendo a Assembleia no interior. Pela característica mineira, você consegue ter uma representatividade mais forte e mais espontânea, o que dá maior legitimidade ao processo.”*

Sem desconsiderar a importância da atuação regionalizada da ALMG, um entrevistado lembra que não se pode perder de vista que, ao fim e ao cabo, o que deve prevalecer sempre é o interesse maior do estado.

- *“Nunca é demais lembrar: o interesse a prevalecer deve ser sempre o do estado.”*

Outros entrevistados consideram que o esforço de regionalização ainda tem “colhido poucos frutos”. Segundo eles, isso se dá, por um lado, pelo fato da sociedade ainda não estar suficientemente mobilizada para valorizar e usufruir efetivamente desses espaços regionalizados de participação social no processo legislativo. Por outro lado, pondera-se que as iniciativas do Legislativo estadual voltadas para interação direta com a sociedade ainda estão, na verdade, muito restritas aos centros urbanos.

- *“A regionalização é uma iniciativa fantástica da ALMG. Porém, tem colhido poucos frutos, porque a sociedade não está mobilizada.”*
- *“A tentativa do Legislativo de interagir mais com a sociedade ainda está muito concentrada nos grandes centros urbanos.”*

6. Principais gargalos

Com base no mesmo critério de frequência de citação ou consistência da informação fornecida nas entrevistas, foram identificados os 7 (sete) principais gargalos da ALMG, ou seja, suas maiores dificuldades ou fragilidades – e, portanto, oportunidades de melhoria – na atuação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

1. Falha no controle e fiscalização do Poder Executivo
2. Dependência do Poder Executivo
3. Baixo impacto e alto custo das leis
4. Competências legislativas estaduais reduzidas
5. Distorção da função parlamentar
6. Despreparo para o exercício da função parlamentar
7. Comunicação precária com a sociedade

A seguir, esses gargalos são descritos e explicitados por citações dos entrevistados.

6.1 Falha no controle e fiscalização do Poder Executivo

Juntamente com as funções de legislar e representar, a tarefa de fiscalizar o Executivo (controle horizontal) constitui uma das competências precípuas do Poder Legislativo, em todos os níveis.

Todavia, na avaliação da maioria esmagadora dos entrevistados, o controle e a fiscalização do Poder Executivo em Minas Gerais pode ser descrita como um quadro de “desalento”.

Por diferentes razões, há um amplo reconhecimento de que ALMG tem falhado no cumprimento dessa tarefa básica e essencial. As críticas são contundentes: falta clareza, sobra “omissão”, “miopia” e “retórica” no exercício da ação fiscalizadora.

- *“Existe no controle e na fiscalização do Poder Executivo um desalento, para não dizer uma omissão. O Legislativo sofre de miopia com relação a essa função. O controle e a fiscalização hoje se dão muito no campo da retórica.”*
- *“O Poder Legislativo precisa ter mais clareza quanto ao seu papel de órgão fiscalizador.”*
- *“O Legislativo tem outra função que é a de controle do Executivo, e essa função ele não exerce. A função de legislar é precípua, mas não é única.”*

Alguns entrevistados argumentam que a função de controle horizontal precisa, sim, ser reinventada, mas que se trata de um tema “extremamente sensível”. Tal sensibilidade diz respeito às restrições políticas existentes ao pleno exercício da fiscalização pelo Legislativo, uma vez que não se trata de uma tarefa exclusivamente técnica.

Nesse sentido, um entrevistado explica que há uma “obrigação tácita e implícita” de qualquer base parlamentar de governo (maioria absoluta na ALMG) em preservar e proteger o Poder Executivo, o que acaba por inviabilizar, na prática, a realização de uma fiscalização legislativa efetiva.

- *“O controle e a fiscalização do Poder Executivo é um tema que devia fazer parte da reinvenção do Poder Legislativo. No entanto trata-se de uma função extremamente sensível.”*
- *“Quem elege um governante e se torna a base dele, tem uma obrigação tácita e implícita de preservar esse governante. Isso acaba com uma atribuição fundamental do Legislativo que é a de fiscalizar.”*
- *“A ALMG [...] não exerce de forma plena o poder de controle e fiscalização do Poder Executivo. Por termos um modelo centralizado onde não há corresponsabilidade, a subserviência se confunde com o processo de formação de maioria. Se o Executivo principal garante a maioria, a maioria segue a vontade do Executivo. Isso virou regra.”*

Outro entrevistado sintetiza esse problema da seguinte forma: “Fazem um enorme teatro para dizer que não é bem assim, mas essa é a realidade”.

Entrevistados também sinalizam um problema de ordem técnico-organizacional: falta entrosamento entre a Assembleia e o Tribunal de Contas de Minas Gerais.

- *“Fiscalizar é a nossa grande falha. Mesmo tendo o Tribunal de Contas para auxiliar, essa relação é muito falha.”*

- *“O relacionamento do Legislativo com o Executivo e com o Tribunal de Contas ainda é bastante deficiente. Ainda não se tem um controle real do que é executado. Há um certo paradoxo, porque ele é um controle político, mas, do ponto de vista técnico, ele é feito em uma base muito formal, que não permite uma avaliação das políticas públicas de forma efetiva.”*
- *“A própria relação dos Tribunais de Contas com o Legislativo não é uma relação integrada. Na verdade, o Tribunal de Contas tem uma necessidade de negar essa relação com o Legislativo, têm problemas de identidade muito sérios.”*

Além disso, alguns defendem que a fragilidade do controle horizontal também é um reflexo da falta de cobrança da sociedade mineira, que, argumenta-se, não demanda uma fiscalização efetiva do Poder Executivo estadual por parte da ALMG.

- *“Na prática, a fiscalização não acontece. Primeiro, porque não há uma cobrança por parte da sociedade. Segundo, porque a existência dos Tribunais de Conta sepulta essa função.”*
- *“Para a fiscalização do Poder Executivo se torne atividade demandada, relevante e reconhecida, é necessário que haja um avanço da sociedade.”*

6.2 Dependência do Poder Executivo

Da mesma forma que a falha na fiscalização, a dependência da ALMG em relação ao Poder Executivo estadual foi identificada por grande parte dos entrevistados, tanto internos como externos, como uma das fragilidades críticas da Assembleia mineira, capazes de impor fortes restrições à efetividade da sua atuação.

Os entrevistados observam, porém, que tal dependência é um problema estrutural do Poder Legislativo, presente em maior ou menor escala em todas as casas legislativas, nos níveis federal, estadual e municipal.

- *“Essa função [fiscalização] não é exercida em nenhuma Casa Legislativa do Brasil, é terrível.”*
- *“De certa forma, ela padece do mesmo problema estrutural das outras Assembleias. Ela é muito dependente do Poder Executivo, e acaba virando uma extensão do Executivo, uma sucursal dele. A presença do Executivo é muito forte no Legislativo – e na Assembleia de Minas também é assim. Os projetos são mal discutidos.”*
- *“O que caracteriza os Legislativos Estaduais no Brasil é o fato de que, na maioria dos casos, os governadores terem maiorias muito mais sólidas do que o Governo*

Federal tem na Câmara e no Senado. E Minas é um desses casos, onde o controle do Executivo sobre a ALMG é muito forte, o que faz com que ela exerça pouco suas prerrogativas constitucionais.”

- *“Se for feita uma análise do número de leis encaminhadas pelo Executivo, o número de leis implementadas é muito alto. Além disso, todas as leis do Executivo têm uma tramitação recorde, e uma aprovação e uma implementação na sua totalidade. As leis propostas pela Casa têm tramitação mais lenta e implementação incompleta.”*

Nas palavras de um entrevistado, falta um “plano próprio” à Assembleia de Minas, que tem sido sistematicamente “pautada” pelo Poder Executivo. Falta autonomia política e de identidade do trabalho realizado pela ALMG. Esses são desafios a ser superados para que a Assembleia possa exercer e demonstrar plenamente à sociedade mineira a capacidade de independência institucional atribuída constitucionalmente ao Poder Legislativo.

- *“A Assembleia não pode ficar à mercê desse condicionamento do Executivo, deve traçar um plano próprio.”*
- *“A ALMG não foge da questão de ser pautada pelo Executivo.”*
- *“A Assembleia deve determinar sua autonomia política, definir seu papel, dar mais identidade ao seu trabalho, hoje está muito submissa ao poder do governador.”*
- *“A ALMG precisa tomar posições mais firmes na questão da fiscalização. O papel da Assembleia é fiscalizar o Executivo, precisa peitá-lo, chamar atenção.”*
- *“Nós ainda devemos à sociedade mineira a demonstração de uma capacidade plena de independência do Poder Legislativo.”*

E, na visão de um entrevistado, essa subordinação ao Poder Executivo também se reflete na cultura interna, na “cabeça dos servidores” da Assembleia que, no seu entendimento, tendem a valorizar o trabalho alinhado com as demandas do governo.

- *“O que posso dizer é que a Assembleia de Minas está muito subalternizada ao Executivo. Isso está internalizado na cultura interna. Na cabeça dos servidores da Assembleia, eles estão fazendo um bom trabalho se estiverem servindo ao governo.”*

6.3 Baixo impacto e alto custo das leis

A avaliação predominante é de que a maioria das leis aprovadas na ALMG produz pouco impacto para a vida das pessoas. Um entrevistado sentencia: “A qualidade das leis é de pouca relevância para a população”.

Além de serem considerados como de menor relevância para a sociedade, os projetos de iniciativa dos parlamentares também têm, usualmente, uma tramitação mais lenta e uma implementação incompleta, quando comparados com as leis encaminhadas pelo Poder Executivo estadual.

- *“Se formos avaliar os projetos de iniciativa de parlamentares que foram votados na ALMG, eles modificam muito pouco a vida da sociedade. São projetos como, por exemplo, fazer uma lei para fazer cumprir a lei, mudar nomes de rua etc. A qualidade das leis é de pouca relevância para a população.”*
- *“Existem iniciativas dos deputados, mas no geral a legislação é muito fraca. Projetos de lei são muito voltados para doação de terreno.”*
- *“O grande problema que esse parlamento tem é a implementação das leis que são discutidas e aprovadas. Se for feita uma análise do número de leis encaminhadas pelo Executivo, o número de leis implementadas é muito alto. Além disso, todas as leis do Executivo têm uma tramitação recorde, e uma aprovação e uma implementação na sua totalidade. As leis propostas pela Casa têm tramitação mais lenta e implementação incompleta. Na Comissão de Saúde, por exemplo, a implementação dessas leis não ocorre. Temos que lutar para que as leis propostas pelo Legislativo sejam implementadas pelo Executivo. Temos que lutar para que elas não morram.”*

Além disso, a percepção dominante no grupo de entrevistados externos é de que os custos da atividade legislativa são muito elevados, especialmente se considerado o baixo impacto das leis produzidas.

Para vários entrevistados, também o Legislativo estadual precisa ter maior rigor com o controle de custos e a qualidade dos gastos, o que já é uma preocupação grande do Poder Executivo, tendo em vista a Lei de Responsabilidade Fiscal.

- *“Para quem observa de fora, os gastos da Assembleia são muito elevados. A Assembleia precisa ter uma preocupação maior com a qualidade do gasto. Essa é uma preocupação grande do Executivo que está sujeito a Lei de Responsabilidade Fiscal. Já os demais Poderes têm adotado uma postura menos rígida, principalmente no que se refere aos gastos com pessoal.”*

- *“Um desafio, que considero difícil de ser superado, é ter maior preocupação das Assembleias com a eficiência da própria instituição, em termos de seus custos para a sociedade. Não existe no nível administrativo uma preocupação com controle de custos. É um total descaso com o dinheiro público.”*
- *“As Assembleias têm custos altíssimos e desperdiçam muito recurso público, tem que se “cortar na carne” e mostrar isso à população. Isso terá que ser feito, alguém pode levantar a bandeira e antecipar a tendência. Seria muito reconhecido e apreciado pela população.”*

Nesse aspecto, um entrevistado radicalizou: “É preciso reduzir o orçamento da Assembleia de Minas Gerais pela metade”.

Um outro entrevistado, inclusive, apresentou dados de uma pesquisa que, na sua avaliação, evidenciam objetivamente os altos custos da Assembleia de Minas Gerais, quando comparados com outras casas legislativas.

- *“A Assembleia de Minas Gerais tem o 3º maior custo por parlamentar de todas as casas legislativas, valor que a coloca como a segunda Assembleia Legislativa de maior custo por parlamentar do Brasil, atrás apenas da Câmara Legislativa do Distrito Federal.”*

E outro entrevistado criticou especificamente a “prática comum ao Legislativo”, também adotada pela ALMG, de se votar quase que exclusivamente em **sessões extraordinárias** – o que implica em despesas adicionais desnecessárias com o pagamento de deputados.

- *“A Assembleia ainda adota a prática comum ao Legislativo de quase só votar em reunião extraordinária, que tem um pagamento adicional para os deputados.”*

6.4 Competências legislativas estaduais reduzidas

Muitos entrevistados compartilham a visão de que, ao longo do tempo, os Legislativos estaduais vêm perdendo espaço de atuação e relevância. Dois fenômenos internacionais – claramente presentes no Brasil e em Minas Gerais, sem atenuantes – explicariam essa redução acentuada das competências legislativas no âmbito estadual: o “exacerbado centralismo”, com o conseqüente deslocamento das decisões mais importantes, inclusive as legislativas, para a esfera federal do Estado; e o aumento da importância do Poder Executivo, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), em detrimento do Poder Legislativo.

Numa avaliação extrema, e deliberadamente extrapolada, um entrevistado chega a afirmar que a ALMG “não tem mais o que fazer”. Tal percepção decorre do entendimento de que, “espremido” como está entre os outros dois Poderes, e também entre as demais

instâncias da federação (federal e municipal), quase nada de relevante teria restado para ser decidido pelo Poder Legislativo estadual.

- *“A Assembleia está espremida por dois Poderes; por mais bem intencionada e assessorada, ela não vai conseguir fazer nada se duas distorções fundamentais não forem consertadas e aliviadas: a primeira é um exacerbado centralismo, que deslocou praticamente toda decisão para a esfera Federal; e a segunda é a tendência de aumento da importância do Executivo em detrimento do Legislativo. Esses são dois fenômenos internacionais, tanto em países de regime de federalismo, quanto em países de regime unitário.”*
- *“Aqui, a Assembleia não tem mais o que fazer, as constituições estaduais foram obrigatoriamente adaptadas às constituições federais. Enquanto você não tiver uma constituição genuinamente estadual, para que precisa ter um Legislativo? Se esse quadro não mudar, daqui a 10 anos será muito pior, onde o cenário mais provável para todas as Assembleias será a inércia.”*

As distorções históricas da construção do nosso federalismo seria outro fator exógeno que, na percepção de alguns entrevistados, também contribui para o esvaziamento dos entes estaduais, em geral, e da agenda legislativa das Assembleias, em particular.

- *“Na nossa federação o estado é artificial, é o sucessor da capitania hereditária, diferente dos EUA que os estados formaram a nação. Por isso, no estado se legisla muito pouco. As questões menores estão no município e as grandes questões no federal. No ponto de vista legislativo, o estado é um ente atrofiado. Enquanto que nos EUA o código penal é votado na Casa estadual.”*
- *“O problema brasileiro é que estamos há 50 anos em um processo de perda de importância do nível estadual, e em particular do Legislativo.”*
- *“Eu estou aqui há dez anos, e não me lembro de ter participado de alguma discussão relevante. Existe uma restrição de ação legislativa no campo estadual, A não ser em matérias de tributação, mas onde, mesmo assim, as leis têm que passar no Confaz. O estado é um ente federado completamente tutelado. Se não se pode, ou não se tem autonomia para legislar em ICMS, em direito civil, penal, só se pode legislar sobre a parte orçamentária e sobre os servidores públicos. Fica um vazio no que a Assembleia faz.”*
- *“A ALMG perde muito em termos de efetividade, já que as competências do Legislativo são muito reduzidas.”*
- *“Os Legislativos nos estados vão dizer: sobre o que podemos legislar? Qual é nossa agenda legislativa, quais nossas prerrogativas? Não poderemos criar nada, apenas nomes de praças, ruas etc.”*

Abandonado o foco das restrições, alguns poucos ainda, porém consistentes depoimentos identificam uma oportunidade estratégica, um espaço de atuação praticamente inexplorado pelos Legislativos dos estados: um “espaço de integração”, ao invés da disputa de espaço com os municípios e a União.

- *“Vemos a ALMG tentando disputar espaço com o município ou com a União, ao invés de tentar ocupar um espaço de integração. (...) Essa atuação de integração do estado acaba não sendo tão presente em função de uma incapacidade de gestão. Incapacidade desses parlamentares de perceberem que existe uma zona ainda não ocupada que é a da integração.”*
- *“Os problemas dos municípios não podem ser resolvidos no ponto de vista municipal, e sim de forma regional. E o estado deveria promover essa integração, que deveria ter início no ambiente legislativo. (...) Vemos a ALMG tentando disputar espaço com o município ou com a União, ao invés de tentar ocupar um espaço de integração.”*

6.5 Distorção da função parlamentar

Os entrevistados constatarem a adoção, por parte dos deputados estaduais mineiros, de práticas legislativas arcaicas que distorcem a essência do exercício da função parlamentar. As distorções da função parlamentar relatadas incluem: o deputado “obreiro”, o “deputado-despachante”, o assistencialismo.

Por um lado, tais condutas políticas são reconhecidas como graves disfunções da atuação parlamentar, que têm trazido graves prejuízos ao processo legislativo estadual. Mas, por outro lado, na opinião de vários entrevistados, essas mesmas distorções correspondem, de fato, às práticas e comportamentos políticos mais demandados e valorizados pelos eleitores.

Portanto, os mesmos comportamentos condenáveis do ponto de vista institucional são aqueles que, na “vida real”, garantem a sobrevivência dos deputados - e, por isso, têm se firmado como (desvio do) padrão de relacionamento político-eleitoral dos parlamentares com seu reduto eleitoral.

- *“Os piores sempre se perpetuam, por causa da visão de que parlamentar bom é parlamentar obreiro.”*
- *“O modelo do deputado obreiro vem trazendo perdas gritantes para o processo legislativo. Os atributos exigidos para esse tipo de parlamentar são menos exigentes.”*

- *“Os parlamentares cometem o grave erro de assumir a paternidade das obras do Executivo. Tem parlamentar que até publica outdoor, divulgando alguma obra realizada. Isso manipula a realidade e engana as pessoas.”*
- *“O trabalho parlamentar agrega pouco à sobrevivência do deputado. O deputado fica fazendo papel de despachante e se esquece de legislar; isso porque o nosso sistema político eleitoral é cruel e exige isso dele.”*
- *“Cheguei no gabinete dele [deputado] e tinha uma multidão na porta. Tinha um jovem lá, que trouxe a mãe para ser tratada em Belo Horizonte e a mãe dele morreu. Ele precisava de caixão, atestado de óbito, de transporte para levá-la de volta etc. Nessa hora eu percebi a vida real do parlamentar em um estado do tamanho de Minas Gerais. A função do deputado tem essa dimensão e é difícil se separar disso.”*

A preocupação dos deputados em ocupar, direta ou indiretamente, cargos no Executivo estadual, utilizando a ALMG como “trampolim”, também foi classificada como mais um desvio na atuação dos parlamentares.

- *“Hoje o deputado está preocupado em ocupar um cargo no Executivo ou em indicar alguém para esse cargo.”*
- *“A Assembleia parece ser um trampolim para cargos executivos.”*

6.6 Despreparo para o exercício da função parlamentar

Além das distorções no exercício da função parlamentar descritas anteriormente, também predomina entre os entrevistados a percepção de que a grande maioria dos deputados estaduais mineiros não está preparada tecnicamente para a atuação no parlamento.

- *“O nosso parlamentar, de um modo geral, é muito pouco profissional do ponto de vista da questão técnica. Ele não sabe o que ela está fazendo ali.”*
- *“Há muita heterogeneidade entre os parlamentares, no que diz respeito à formação dos parlamentares. A grande maioria dos parlamentares desconhece os projetos estruturantes e até perde oportunidades por desconhecimento. Informar as políticas públicas para o parlamentar também é uma questão muito importante.”*

Como consequência desse despreparo técnico dos deputados, verifica-se uma excessiva dependência dos deputados em relação à assessoria parlamentar, que realiza, na avaliação de um dos entrevistados, praticamente todo o trabalho parlamentar.

- *“A assessoria faz 99.9% do trabalho do parlamentar. O parlamentar, na maioria das vezes, assina o parecer sem compreender daquele assunto que está em pauta. Ter a assessoria é fundamental, mas o parlamentar tem que ter a consciência para poder criticar. Muitos parlamentares são despreparados, e é preciso reverter isso para que ele possa compreender e intervir de maneira otimizada.”*

Para reverter esse quadro, alguns entrevistados cobram um maior investimento da ALMG na formação técnica dos parlamentares, seja diretamente ou por meio das bancadas ou dos partidos.

- *“A ALMG poderia propiciar para os parlamentares uma formação mais adequada. O parlamentar teria que ser mais bem capacitado. Para o parlamentar, a ALMG faz pouco. Essa formação poderia ser a partir de bancadas, através dos partidos, mas tem que melhorar a formação técnica do parlamentar.”*
- *“Por mais que os parlamentares tenham uma origem política técnica diferenciada, temos muito pouco investimento em capacitação do parlamentar para a atuação no parlamento. Mas muitas vezes o parlamentar vai para o parlamento imaginando a sua capacidade de atuação limitada a uma questão política.”*

6.7 Comunicação precária com a sociedade

Mesmo considerando a interlocução com a sociedade um ponto forte da ALMG, muitos ainda avaliam que a população em geral ainda desconhece a missão e tem um grande preconceito em relação aos deputados estaduais mineiros.

- *“Um dos maiores gargalos atuais é que há um desconhecimento generalizado quanto à missão dos deputados.”*
- *“Existe um preconceito muito grande em relação ao parlamentar.”*

Entende-se que a comunicação institucional ainda é ineficaz, que a ALMG não consegue mostrar para a sociedade, de forma clara e convincente, a importância e o trabalho realizado pela Casa. Um entrevistado defende uma campanha de marketing para divulgar e conscientizar a população do papel e importância da Assembleia e dos representantes Legislativos estaduais.

- *“(...) ela não consegue ser eficaz no que diz respeito à comunicação institucional.”*
- *“A sociedade não conhece um terço do que é feito aqui.”*
- *“De aspecto negativo, eu destaco a falta de capacidade de se mostrar para a sociedade.”*

- *“A Assembleia deveria mostrar mais para a sociedade qual o trabalho que o Legislativo faz. Muitas vezes não é fácil comunicar com a sociedade o que os deputados fazem.”*
- *“Precisa, no meu ver, de uma campanha de marketing quanto ao papel e à importância dos representantes legislativos.”*

Alguns entendem que, apesar dos avanços, a TV Assembleia ainda precisa ser mais bem explorada. A programação é tida como pouco atrativa para o público em geral; e o acesso, por meio de canal fechado de TV, é ainda muito restrito para viabilizar uma comunicação maior e melhor com a sociedade mineira.

- *“A TV Assembleia ainda é muito fraca, não é uma TV sedutora ao público.”*
- *“Minas Gerais ainda é um estado muito conservador e muito rural. A internet não vai atingir todo mundo, então você tem que ter outro mecanismo para se comunicar com essas pessoas. Um mecanismo fundamental é a TV Assembleia que funciona muito bem, mas ela poderia ter outro tipo de programação, como mostrar o que é o Legislativo, e não apenas a programação atual que é maçante.”*
- *“Uma prioridade estratégica é tornar o canal da TV Assembleia um canal aberto, para que a sociedade como um todo tenha acesso ao trabalho do Legislativo.”*

A subutilização do rádio também foi criticada. A avaliação é de que a ALMG aproveita mal a capacidade de comunicação de massa do rádio e a sua grande penetração junto à população do interior do estado.

- *“O uso de tecnologias da informação tem avançado, por conta da televisão. Em Minas Gerais nós tínhamos que avançar mais, somente alguns municípios têm acesso a esse meio. A comunicação de massa é o rádio, porque a pessoa ouve em casa, no carro, no trabalho. Mas, privilegiamos mais a televisão em detrimento do rádio. Lógico que também temos a internet, mas para chegar à roça tem que ser por rádio. Falta maior criatividade e prioridade em relação ao rádio.”*

Ainda no que tange às dificuldades de comunicação da ALMG com a sociedade, os problemas do relacionamento com a mídia foram especialmente lembrados pelos entrevistados. Primeiro, há um entendimento bastante disseminado de que, em geral, a imprensa é mais crítica (“bate mais”) com o Legislativo estadual que com os demais Poderes.

- *“A imprensa, de modo geral, “bate mais” no Poder Legislativo do que nos demais Poderes.”*

Além disso, a cobertura do Legislativo estadual é considerada estereotipada e pejorativa. Para alguns, a visão é de que os meios de comunicação privilegiam deliberadamente, até

mesmo por interesses particulares não declarados, uma abordagem distorcida de assuntos isolados, em detrimento da divulgação da essência do trabalho realizado na Assembleia.

- *“Em relação à mídia, é importante que a ALMG busque caminhos para que a cobertura seja menos estereotipada. Sabemos que a mídia tem seus interesses particulares e que retrata, muitas vezes, assuntos isolados ao em vez de buscar de maneira sistemática a essência dos trabalhos desenvolvidos no Legislativo. A Lei da Responsabilidade Fiscal é um bom exemplo da carência de um trabalho sério de divulgação, fazendo com que iniciativas louváveis do Legislativo não estejam presentes no inconsciente coletivo da população.”*
- *“A Assembleia atualmente não dispõe de elementos suficientes para (...) neutralizar a predominância da imagem pejorativa.”*

Como consequência, predomina uma agenda negativa da Assembleia na imprensa mineira. Neste caso, um entrevistado vê uma oportunidade para reverter o foco da mídia em problemas político-administrativos: pautar sistematicamente os meios de comunicação com dados e fatos que demonstrem a competência técnica e contribuição efetiva da ALMG para o desenvolvimento de políticas públicas estaduais bem-sucedidas.

- *“A cobertura da mídia sobre a Assembleia é muito fraca – há comunicação de uma agenda negativa, caracterizada pela corrupção, e não de uma agenda positiva.”*
- *“Existe no aprimoramento do relacionamento com os meios de comunicação uma grande janela de oportunidade: a Assembleia precisa superar seu foco predominante em aspectos político-administrativos e atrair para si a competência técnica e o domínio na área de políticas públicas.”*

Parte III. Expectativas quanto à atuação futura da ALMG

7. Visão de futuro

A partir das principais aspirações relatadas pelos entrevistados, é possível identificar os seguintes elementos-chave para a construção de uma visão de futuro 2020 para a ALMG – uma situação que ela pode almejar em um horizonte de dez anos e a que a distinguiria positivamente das demais Casas Legislativas e pelo que seria reconhecida pela sociedade mineira.

- **“Casa do povo”:** a Assembleia como um espaço aberto à participação efetiva da população mineira no processo legislativo estadual.
 - *“Espero que a ALMG se torne um espaço efetivo de participação.”*

- **“Caixa de ressonância”:** a Assembleia como um legítimo espaço de expressão das demandas da sociedade mineira.
 - *“Espero que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais seja capaz de demonstrar que é o Poder-síntese e que por ela é que a sociedade civil se exprime.”*
 - *“Eu quero uma Assembleia que tenha coragem cívica de cumprir suas funções, que seja a voz de Minas Gerais. Enquanto ela estiver como interlocutora dos anseios da sociedade, ela estará se legitimando.”*
 - *“A característica básica que o Poder deveria ser é aquela que representa todos os segmentos sociais e todas as regiões do estado, e que possa atuar com capacidade de conhecimento em todas as questões que lhe comportam.”*

- **“Palco de debate”:** a Assembleia como um espaço privilegiado para aprofundar a discussão de grandes temas de interesse de Minas Gerais.
 - *“A ALMG deveria ser voltada cada vez mais para aprofundar nos grandes temas.”*

- **Respeito e credibilidade:** a Assembleia como um espaço institucional diferenciado pelo respeito e credibilidade junto ao povo mineiro.

- *“Respeito e credibilidade junto à sociedade – isso é o ideal a ser perseguido pela ALMG; e isso, sem dúvida, a distinguiria das demais Casas Legislativas do país.”*
- *“A ALMG deveria ter maior credibilidade perante a população, principalmente com relação à credibilidade dos políticos, com uma imagem mais positiva e se destacando da imagem existente do Poder Legislativo Federal.”*
- **Independência:** a Assembleia como um espaço institucional autônomo capaz de exercer suas funções constitucionais com altivez e independência, especialmente em relação ao Poder Executivo estadual.
 - *“A Assembleia precisa deixar de ser subserviente ao Executivo.”*
- **Modelo para o país:** A Assembleia como um espaço-modelo para outros estados, uma referência nacional, no exercício da atividade legislativa.
 - *“A ALMG está muito superior a outros estados. Resolvendo algumas questões, a Assembleia pode se tornar modelo para o Brasil.”*

8. Prioridades estratégicas

Na percepção dos entrevistados, o desenvolvimento ou aprimoramento das seguintes funções ou atividades devem constituir a agenda de prioridades estratégicas de médio e longo prazos da ALMG para iniciar a construção de sua visão de futuro 2020.

- **Aprimoramento da interlocução com a sociedade:** a Assembleia deve expandir a sua aproximação com a sociedade mineira, com especial atenção à interlocução com a “sociedade não organizada”, utilizando-se, inclusive, das novas tecnologias de informação e comunicação.
 - *“A Assembleia Legislativa de Minas Gerais deve continuar apostando na aproximação com a sociedade.”*
 - *“Criar mecanismos de interlocução com a sociedade não organizada.”*
 - *“Uma coisa que ela deveria fazer – e já deveria estar fazendo – é o uso das novas tecnologias para aumentar o poder de representação popular (por exemplo, receber proposições de leis via internet).”*
- **Desenvolvimento de capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas:** a Assembleia deve investir na sua própria qualificação e na mobilização da “inteligência coletiva” para atuação no campo da formulação e avaliação de

políticas públicas estaduais, dando, inclusive, um caráter mais amplo à sua função de fiscalização do Executivo.

- *“A ALMG precisa continuar investindo em suas “ilhas de excelência”, de modo a consolidar sua capacidade de avaliação em profundidade do valor agregado das políticas públicas.”*
- *“Precisa também investir na mobilização da inteligência coletiva na análise e avaliação de políticas públicas. Vale ressaltar que esta é uma área de atuação que independe da produção de leis. Trata-se, portanto, de um caminho que pode ser potencializado a despeito da falta de altiveza do Poder Legislativo.”*
- *“Outro viés interessante seria o da fiscalização do Executivo num contexto mais amplo. Por exemplo, é preciso criar um canal mais institucionalizado entre TCMG e ALMG para que possam ser fornecidos dados que ajudem na qualidade da fiscalização e melhorem as políticas públicas.”*
- **Qualidade da legislação:** a Assembleia deve desenvolver mecanismos para aprimorar a eficiência, eficácia e efetividade do processo legislativo, devendo começar a avaliar o impacto das leis produzidas, e buscar a simplificação, a consolidação, do arcabouço legal já constituído.
 - *“É importante que a Assembleia comece a avaliar o impacto das leis.”*
 - *“O grande desafio e um grande serviço para a sociedade é a agregação, a consolidação das leis. Isso é importante porque o que ocorre é que uma mesma matéria está em diversas outras leis. Há certa dispersão dos assuntos da lei. Por uma questão de pragmatismo e de urgência, criam-se Franksteins. Esse processo traz confusão para a sociedade e para o acompanhamento da lei.”*
- **Valorização da ação parlamentar:** a Assembleia deve apoiar o aprimoramento da capacitação técnica dos deputados para o trabalho parlamentar, utilizando-se da Escola do Legislativo e focalizando sua atuação em questões orçamentárias.
 - *“A ALMG deve apoiar a atuação parlamentar em questões orçamentárias. Precisa atuar no sentido de tornar as emendas parlamentares mais transparentes, garantindo seu alinhamento com as mudanças na gestão pública atualmente em vigor tais como a melhoria na qualidade do gasto e a orientação para resultados. Existe aqui uma oportunidade aberta para a valorização da atuação parlamentar, abrindo espaço para que ele formule as emendas em coerência com os objetivos estratégicos.”*
 - *“O Poder Legislativo precisa investir no aperfeiçoamento do parlamentar. Em Minas Gerais, a Escola do Legislativo dispõem de um conjunto de mecanismos que poderiam ser utilizados para dar mais legitimidade aos bons deputados.”*

- **Renovação da gestão:** a Assembleia precisa aprimorar o seu modelo de gestão, alinhando-se ao movimento mundial da Nova Gestão Pública, incorporando elementos como a orientação estratégica para resultados e a preocupação com a qualidade do gasto.
 - *“Precisa integrar o movimento mundial de ‘reinvenção da gestão pública’, tornando a dimensão técnica em um vetor de mudança.”*
 - *“A adoção da gestão estratégica orientada para resultados representa um grande campo de atuação: oferece aos parlamentares, por meio da legitimidade da sociedade, a oportunidade de transformarem intenções estratégicas em resultados concretos.”*
 - *“Para um planejamento estratégico com horizonte de 10 anos a Assembleia precisa ter uma preocupação maior com a qualidade do gasto.”*

- **Fortalecimento da capacidade de articulação legislativa:** a Assembleia deve continuar e consolidar o seu papel de liderança na articulação com demais casas legislativas. Nesse sentido deve, de um lado, focalizar a atuação nas questões estruturais (inclusive constitucionais) que ampliem as prerrogativas e a capacidade legislativa das Assembleias estaduais, como um todo. E, de outro, deve aprimorar o trabalho de coordenação e o apoio da ALMG ao desenvolvimento das Câmaras Municipais mineiras.
 - *“A ALMG precisa continuar desempenhando seu papel articulador com as demais casas legislativas para aumentar a capacidade legislativa nos estados.”*
 - *“A Assembleia deve melhorar seu papel de coordenação dos Municípios, deve atuar junto às Câmaras Municipais e Regionais, estruturar fóruns de discussão, os quais se tornariam espaços de formação de redes e de legitimação da Assembleia junto aos eleitores.”*
 - *“É preciso fazer algumas modificações na Constituição para retomar algumas prerrogativas do Poder Legislativo. Tem cláusulas pétreas que engessam o processo político e que precisam ser revistas. O que a ALMG poderia fazer nesse sentido é mobilizar as outras Assembleias, a Câmara e o Senado para modificar a Constituição e dar mais Poder ao Legislativo. A ALMG pode liderar esse processo.”*

- **Reinvenção da relação com a mídia:** a Assembleia deve aprender a lidar com a mídia. Deve aprender a mudar a atenção predominante dos meios de comunicação aos aspectos político-administrativos negativos (agenda negativa). A oportunidade está na atração do interesse da mídia para uma agenda positiva, focalizada na contribuição efetiva da Assembleia para a formulação e execução de

políticas públicas importantes para o desenvolvimento do estado e a melhoria da qualidade de vida da população mineira.

- *“A ALMG precisa reinventar sua relação com a mídia.”*
- *“No meu ver, existe no aprimoramento do relacionamento com os meios de comunicação uma grande janela de oportunidade: a Assembleia precisa superar seu foco predominante em aspectos político-administrativos e atrair para si a competência técnica e o domínio na área de políticas públicas.”*

9. Implicações para a uma estratégia de mudança

As representações sociais expressas no relatório não estão distantes daquelas que perpassam a sociedade como um todo. Nem mesmo daquelas apreendidas em pesquisas, como a da Vox Populi. Em grandes linhas elas espelham adequadamente as pressões que o Parlamento brasileiro sofre, simultaneamente, pelas crescentes demandas da sociedade por transparência e prestação de contas, enfim, por resultados; pela centralização federal, que reduz o raio de ação dos estados, deixando-os “enforcados” entre a União (formuladora de políticas) e os Municípios (executores); e, finalmente, pela expansão das ações dos Poderes Executivo e Judiciário, particularmente do primeiro. Ademais, reflete igualmente suas deficiências internas: quadro de ação limitado; parlamentares nem sempre preparados para a função parlamentar; instrumentos ineficientes de controle e fiscalização; pouca capacidade de comunicação e de tratar com a mídia, entre outros. Este conjunto aponta o Poder Legislativo como o de menor prestígio na sociedade, exercendo um papel subordinado ao Executivo, e com segmentos sociais perguntando-se sobre a sua pertinência.

Decorre também das entrevistas uma série de proposições de melhoria para tornar o Parlamento brasileiro mais efetivo em suas atribuições, mais proativo, mais reconhecido pela sociedade.

A maior parte dos entrevistados aponta para um fato raro: a mudança do quadro atual em que se encontra o Legislativo brasileiro depende fundamentalmente de suas próprias ações.

De forma sintética os entrevistados sugerem seis passos essenciais, que deveriam ser objeto de exame quanto a sua pertinência, na adoção de uma estratégia de mudança.

Em primeiro lugar, uma reforma política que modifique o sistema eleitoral, aproximando o representante do representado, reduza os custos do processo eleitoral, introduza o financiamento público e restrinja o número de partidos.

Em segundo, a criação de melhores mecanismos de acompanhamento e fiscalização das ações do Executivo, com uma arquitetura de comissões similar a engenharia institucional do Executivo, com um orçamento impositivo e a reorganização do Tribunal de Contas, tornando seus laços e ações sob controle efetivo do Parlamento e, mais concretamente, da oposição parlamentar.

Em terceiro, retomada da iniciativa legislativa própria, reduzindo o espaço de ação legislativa do judiciário, e com isso o grau de incerteza jurídica no País. Mas também uma melhoria da qualidade das leis com adoção de processos de avaliação, simplificação e consolidação.

Em quarto lugar, radicalização dos mecanismos de participação e transparência, ganhando maior prestígio e melhor imagem diante da sociedade: uso de novas tecnologias, consolidação das audiências públicas, utilização das redes sociais, ampliação da comunicação com a sociedade, particularmente seus segmentos pouco organizados.

Em quinto, como decorrência do anterior, melhoria da capacidade de comunicação, com uso mais intenso dos instrumentos mais tradicionais de comunicação como rádio e TV (canal aberto), e das novas tecnologias de comunicação, como a internet. Mas, sobretudo, especialização no trato com a mídia.

Em sexto, e por último, mudanças internas com desenvolvimento de seus quadros parlamentares, gestão mais voltada para resultados, adoção de mecanismos de avaliação dos impactos das leis, além de se dotar de procedimentos de maior agilidade na confecção e promulgação das leis.

Essas mudanças, em seu conjunto, permitiriam ao Legislativo assumir novos papéis na formulação de políticas públicas e uma participação decisiva na definição das estratégias de um desenvolvimento sustentável para Minas Gerais e para o Brasil.

Dessa forma, este poderá ser um caminho para a construção de um novo parlamento em Minas Gerais, que refletisse os anseios dos entrevistados: 1. uma casa do povo mineiro, onde são repercutidos seus anseios; 2. autônoma em relação ao Executivo, exercendo suas atribuições de fiscalização e controle; 3. com uma imagem de respeito e credibilidade diante da sociedade.

Apêndices

Apêndice I. Roteiro de Entrevista

I. O PODER LEGISLATIVO NO BRASIL E NO MUNDO

1. Na sua percepção, qual é o panorama do Poder Legislativo (Senado Federal/Câmara dos Deputados/Assembleias Legislativas/Câmaras Municipais) no Brasil?
2. Qual é a sua avaliação do Legislativo brasileiro em comparação com outros países?
3. Quais são os principais desafios enfrentados pelo Poder Legislativo brasileiro atual?
4. Quais são as suas sugestões para que o Poder Legislativo supere esses desafios, no sentido do aprimoramento de suas funções constitucionais?
5. Na sua opinião, como se desenvolve o relacionamento do Poder Legislativo com a Sociedade, especialmente com as entidades da sociedade civil organizada (pontos positivos e negativos)?
6. Na sua visão, como se desenvolve o relacionamento do Poder Legislativo com os demais Poderes do Estado (pontos positivos e negativos)?
 - Relacionamento com o Poder Executivo
 - Relacionamento com o Poder Judiciário
7. Na sua avaliação, como é a atuação do Poder Legislativo junto aos meios de comunicação?
 - O que tem a dizer especialmente sobre o uso das tecnologias de informação?

II. SITUAÇÃO ATUAL DA ALMG

8. Na sua percepção, como a Assembleia Legislativa de Minas Gerais é avaliada hoje?
9. Quais são as maiores potencialidades ou competências distintivas (características existentes que podem ser mais e melhor exploradas)? E quais os principais gargalos ou dificuldades (características existentes que devem ser minimizadas ou neutralizadas)?

10. Favor avaliar separadamente:

- Processo legislativo (favor avaliar a qualidade da lei com base nos fatores a seguir: utilidade, capacidade de produzir os efeitos pretendidos, harmonização com o ordenamento vigente, equilíbrio entre custos e benefícios e efetividade da lei);
- Controle e fiscalização do Poder Executivo (controle horizontal);
- Representação democrática (representação dos interesses da sociedade e intermediação de conflitos);
- Acompanhamento de políticas públicas;
- Mecanismos de interlocução com a sociedade;
- Imagem perante a sociedade;
- Regionalização a atuação do Poder Legislativo no Estado de Minas Gerais;
- Formação da cidadania; e
- Modelo institucional, organizacional e gerencial da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

III. EXPECTATIVAS QUANTO À ATUAÇÃO FUTURA DA ALMG

11. Que situação a Assembleia Legislativa de Minas Gerais pode almejar em um horizonte de dez anos? (O que a distinguiria positivamente das demais Casas Legislativas e pelo que seria reconhecida?)
12. Quais devem ser as prioridades estratégicas de médio/longo prazo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais para iniciar a construção de sua visão de futuro de longo prazo.
13. O que não pode deixar de ser feito até 2020?

Apêndice II. Lista de entrevistados

	Entrevistado	Área
1	Afonso Henriques Borges Ferreira	Fundação João Pinheiro
2	Alberto Almeida	Instituto Análise
3	Caetano Ernesto Pereira de Araújo	UnB
4	Fábio Wanderley	UFMG – Departamento de Ciência Política
5	Fernando Abrucio	FGV – Administração Pública
6	George Avelino	FGV
7	Leonardo Avritzer	UFMG – Departamento de Ciência Política
8	Marinella Araújo	PUCMinas
9	Mário Lúcio Quintão Soares	PUCMinas
10	Caio Túlio	Imprensa
11	Carlos Lindenberg	Hoje em Dia
12	Eduardo Costa	Rádio Itatiaia
13	Josemar Gimenez	Estado de Minas
14	Fernando Antônio Fagundes Reis	Ministério Público
15	José Osvaldo Lasmar	Agência RMBH
16	Marcos Coimbra	Vox Populi
17	Robson Braga de Andrade	FIEMG
18	Cláudio Weber Abramo	Transparência Brasil
19	Gil Castello Branco	Contas Abertas
20	José Antônio Moroni	INESC
21	Nelson Missias	TJMG/Amagis
22	Antônio Augusto Junho Anastasia	Vice-Governador MG
23	João Camilo Penna	Poder Executivo
24	Paulo Paiva	BDMG
25	Renata Vilhena	Secretaria de Planejamento

Entrevistado	Área
26 Antônio Carlos Andrada	Tribunal de Contas
27 Hélio Tollini	Câmara dos Deputados
28 Deputado Alberto Pinto Coelho	ALMG
29 Deputado Carlos Pimenta	ALMG
30 Deputado Dinis Pinheiro	ALMG
31 Deputado Domingos Sávio	ALMG
32 Deputado Inácio Franco	ALMG
33 Deputado Mauri Torres	ALMG
34 Deputado Padre João	ALMG
35 Deputado Ruy Muniz	ALMG
36 Deputado Sávio Souza Cruz	ALMG
37 Deputado Luiz Humberto Carneiro	ALMG
38 Fábio Madureira	ALMG



Macroplan[®]
Prospectiva, Estratégia & Gestão