

Cristina Arida Ferreira Velloso

PIBIC - Relatório Final

Relatório das atividades de pesquisa realizadas no período de 2006 - 2007 sobre o projeto
“Reforma do Estado e Federalismo no Brasil: O papel das Assembléias Legislativas na
Reforma do Estado”, no âmbito do PIBIC/CNPq/FGV.

Orientadores: Fernando Luiz Abrucio e
Maria Rita Loureiro

De acordo
Fernando J. Abrucio

São Paulo, 13 de junho de 2007

FGV-EAESP

Resumo: *Este texto aborda os aspectos centrais da reforma do Estado no âmbito estadual. Analisa como surgem as iniciativas, quais são as forças motivadoras, as possibilidades de coalizão e a importância da articulação intergovernamental. Apresenta ainda o comportamento atual dos legislativos estaduais procurando discutir seu papel controlador e fiscalizador. As Assembléias Legislativas mostram-se relativamente alheias à agenda reformista mas podem tornar-se bastante atuantes. Além disso, este texto enfoca questões referentes ao federalismo e como seus aspectos devem ser devidamente considerados.*

Palavras-Chave: *reforma do estado, federalismo, legislativo, Assembléias Legislativas.*

Sumário:

Apresentação:	4
1) O poder legislativo no Brasil (nível federal):	5
2) O poder legislativo no nível estadual:	6
3) Orçamento:	8
4) Executivo X Legislativo:.....	11
5) A reforma do Estado.....	12
6) A reforma do Estado e o Federalismo:.....	13
7) Pesquisa:.....	15
8) Conclusões:.....	16
9) Referências Bibliográficas:.....	18

Apresentação:

O trabalho de pesquisa realizado apresenta a peculiaridade de ser parte de um projeto mais amplo e extenso liderado pelos professores Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro: Reforma do Estado e Federalismo nos Governos Fernando Henrique e Lula: o Papel das Instituições e das Elites Políticas.

Antes de iniciar a pesquisa propriamente dita, os orientadores indicaram diversos textos acadêmicos a fim de eliminar qualquer ambigüidade e empirismo que se notassem no manuseio dos conceitos fundamentais e também de situar o contexto do projeto. Os assuntos abordados nessa fase foram os seguintes: economia no Setor Público, reforma da previdência, descentralização e federalismo e reformas e federalismo. Essa fase foi de suma importância pois pôde esclarecer toda e qualquer dúvida em relação ao tema e familiarizar os iniciantes com a linguagem utilizada.

Em seguida, diante da complexidade da temática, foram definidos sub-temas individuais, posteriormente distribuídos entre as três bolsistas conforme os interesses que cada uma demonstrou ao longo da fase anterior: a CGU (Controladoria Geral da União), os Conselhos de Secretários e o papel das Assembléias, tudo no âmbito da reforma do Estado. O presente relatório visa explorar este último tema: o papel das Assembléias Legislativas na reforma do Estado.

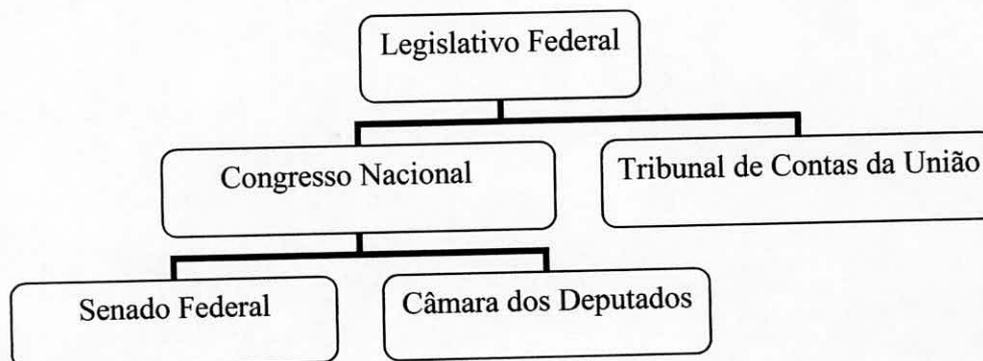
Este relatório visa estabelecer uma base teórica sobre o tema explorado através de seus tópicos relevantes e também explicitar as considerações sobre o material pesquisado e sobre os dados colhidos. Desta forma, as informações detalhadas que serviram de base para o presente texto serão intencionalmente suprimidas a fim de tornar o trabalho mais direto e conciso.

1) O poder legislativo no Brasil (nível federal):

Inicialmente, buscou-se estudar minuciosamente os mecanismos do poder legislativo no Brasil a fim de, em seguida, compreender sua atuação estadual e relações federalistas, foco da pesquisa.

A origem do poder legislativo remonta a Montesquieu, quando da sua idealização da Teoria da Tripartição dos Poderes, no livro “O espírito das leis” de 1748. Muito resumidamente, seu principal objetivo era o de moderar o poder do Estado segmentando-o em diferentes órgãos ou poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário. Nesse sistema, o poder legislativo é responsável pela criação das leis que regulam o Estado e a sociedade, visando sempre a satisfação do povo.

No Brasil, tal sistemática é aplicada em 1891, dois anos após a proclamação da república. Os objetivos aproximavam-se fortemente dos teorizados por Montesquieu. Hoje, o poder legislativo no âmbito federal é organizado da seguinte maneira:



O Congresso é composto por duas entidades: o Senado e a Câmara dos Deputados, o primeiro como representante dos interesses dos estados da federação brasileira e o segundo, como representante do povo.

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, exerce mais diretamente a função de fiscalização do poder executivo, citada anteriormente, já que polícia o orçamento e as contas das entidades de administração direta em relação à sua viabilidade. É sabido que durante o governo militar o poder legislativo teve sua atuação bastante reduzida, e que é com a Constituição de 1988 que conseguirá reconquistar e até mesmo ampliar sua abrangência no que tange à participação no processo orçamentário e no controle das contas públicas. Com o novo texto constitucional, aumentou-se a capacidade de emendar os orçamentos recebidos do poder Executivo, contribuindo para um maior controle das finanças públicas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1994). As principais funções do Tribunal de Contas da União estão descritas na atual Constituição, no entanto, outros instrumentos legais também atribuem atividades específicas ao TCU, como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) a Lei nº 4.320/1964 (Disposições sobre Direito Financeiro) e a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) (COELHO, 1958).

A Constituição de 1988 concede ao Executivo o controle da Administração e da burocracia de modo que este tenha iniciativa privativa de iniciar leis que visem criar e transformar órgãos públicos, ou carreiras. Nos Estados Unidos, por exemplo, no qual essa prerrogativa pertence ao Congresso. Além disso, o Executivo brasileiro possui poderes legislativos, que o permitem influir na agenda e no ritmo dos trabalhos parlamentares.

2) O poder legislativo no nível estadual:

No nível estadual, o poder legislativo está distribuído entre as Assembléias Legislativas e os Tribunais de Contas estaduais. Abrucio (2006) indica que os Tribunais de Contas são os representantes mais fracos do legislativo no âmbito estadual e que ainda são fortemente afetados pela composição extremamente politizada de sua cúpula e pela adoção majoritária de padrões formalistas de fiscalização.

Após a análise de alguns regimentos internos das Assembléias estaduais foi possível sintetizar suas funções legislativas como as seguintes: fiscalização financeira, contábil, patrimonial e operacional do Estado e dos órgãos da administração direta e indireta, controlar e fiscalizar os atos da gestão administrativa do Poder Executivo, os atos do governador e atos normativos do Poder Executivo a fim de fornecer à sociedade uma

legislação que traduza cada vez melhor os interesses coletivos. Os deputados, eleitos diretamente pelo povo, devem assim representar legalmente os diferentes setores dos quais provêm.

Qualquer material que esteja sujeito à análise da Assembléia Legislativa é chamada de proposição. No nível estadual, o legislativo lida, principalmente com proposições tais como: projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária, projeto de decreto legislativo, proposta de emenda à Constituição, projeto de resolução, indicação legislativa, indicação simples e veto à proposição de lei, requerimento, recurso, parecer, emenda à proposição, mensagem, substitutivo. As proposições podem ser iniciativa do Governador do Estado, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas (outro órgão representante do poder legislativo estadual), do Ministério Público, dos próprios deputados e da mesa diretora da Assembléia.

Em alguns estados, ainda, é permitida a análise de proposições de iniciativa popular (como no Rio de Janeiro). Após o recebimento, as proposições são distribuídas às Comissões responsáveis que fornecerão uma decisão conclusiva ou ao menos um parecer.

De acordo com Abrucio (1998) e Santos (2001) os legislativos estaduais vêm mostrando-se fracos e subordinados ao governador. Dessa forma, o comportamento presente nas Assembléias por parte dos parlamentares é bastante situacionista. Além disso, poucas são as competências constitucionais, normativas ou materiais, que ficaram com esse nível de governo (Abrucio 1998), apesar de ele controlar 30% da receita disponível na Federação. Os governadores são vistos como livres de *checks and balances* (Abrucio 1998), tendo em vista que controlam os recursos necessários à sobrevivência dos parlamentares. A título de exemplo, pode-se citar a pesquisa realizada por Pereira (2004) em que verificou-se, em 13 estados brasileiros, que dos deputados estaduais eleitos em 1990, 1994 e 1998, poucos manipularam recursos de poder independentes do Estado antes de assumirem o mandato, o que os torna muito dependentes dos recursos controlados pelo Executivo estadual para o seu sucesso eleitoral.

Ainda de acordo com Pereira (2004): “O estudo dos perfis de carreira parlamentar demonstrou que há fortes estímulos, oriundos da arena eleitoral, por recursos de patronagem, controlados pelo Executivo. Para obtê-los, a maneira mais segura é o controle de cargos de primeiro escalão. Mas não é lógico que os governadores os concedam sem a contrapartida de disciplina em plenário. Os dados coletados sobre os cargos nas Mesas e

nas comissões importantes indicam que os aliados eleitorais dos governadores os ocupam na maior parte das vezes. Por outro lado, os contingentes dos que se declaram “situação” são bem superiores que os de “independentes”. Logo, os instrumentos de poder que deputados, reunidos em grupos, poderiam manipular para fazer frente ao governo são pouco acionados. Este outro conjunto de dados só reforça a idéia de que a relação entre os Poderes, na maior parte das vezes, deve ter sido caracterizada pela capacidade do governador em constituir uma base de apoio, sem a necessidade de conceder cargos de primeiro escalão para aprovar sua agenda.” (Pereira 2004, pg.88).

Vale comentar que cada um dos estados possui sua própria constituição e regimento interno, e isso contribui fortemente para o grau de atuação de cada uma na reforma do Estado e das diferenças entre si. Essa característica também é responsável pelas relações entre o Executivo e o Legislativo em cada estado, já que cada Casa possui recursos diferentes. O grau de democracia de cada estado também é influenciado por isso bem como por diferentes realidades locais. De acordo com Schneider (2005), a democracia brasileira consolidou-se de maneira híbrida, onde há alternância de práticas autocráticas e democráticas. Muitas instâncias regionais no Brasil mantêm instituições concentradoras e hierárquicas de poder, que se utilizam de normas burocráticas e técnicas autoritárias para centralizar a autoridade, privilegiando o controle, a racionalidade técnica e o planejamento, em detrimento da legitimação do governo ou das ações governamentais.

3) Orçamento:

É no círculo orçamentário que as Assembléias podem verdadeiramente contribuir para a reforma do Estado e exercer sua função fiscalizadora e reguladora em relação ao Executivo. Os legislativos entram em contato com o orçamento previsto pelo executivo e podem julgá-lo adequado ou não, podendo assim verificar o posicionamento do executivo em relação às prioridades e, espera-se, aperfeiçoá-lo.

A divulgação do planejamento e da gestão da administração pública é feita através do Plano Plurianual, que vigora por quatro anos. De acordo com a Constituição Federal, ele deve apresentar "as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as

despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". Vale ressaltar que à população também cabe indicar indiretamente, através dos deputados, suas prioridades.

O orçamento do Estado é determinado e controlado através da lei orçamentária e deve estar de acordo com as leis previstas pelo Plano Plurianual de investimentos, bem como com as Diretrizes Orçamentárias, Orçamentos anuais, Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei de Responsabilidade Fiscal. A lei orçamentária estima a receita e estabelece a despesa do Estado para o ano. Ou seja, tal lei estima qual o montante do qual o Estado dispõe para atuar sobre os serviços básicos (saúde, educação, saneamento, educação) e prioridades estabelecidas pelo PPA. O governador deve enviar a proposta original à Assembleia Legislativa, onde os deputados poderão aprimorá-la através de emendas. Porém, tais emendas não podem aumentar o contingente de um programa sem antes declarar qual será a fonte dos recursos incrementais. Além disso, algumas despesas não podem ser reduzidas, a saber: despesas relativas a serviços da dívida, transferências tributárias constitucionais para Municípios e despesas relativas a dotações para pessoal e seus encargos.

Schneider (2005) analisa o grau de democracia presente no processo orçamentário, identificando-o como fundamental para o processo de democratização pois, apesar de sua natureza tecnocrática remonta à definição do tamanho do governo e em quais áreas este intervirá na economia. A tecnicidade reside no fato de se tentar alocar somente os recursos necessários para cada órgão de governo de forma a maximizar, ou otimizar os recursos disponíveis. O orçamento também é uma peça de planejamento, uma ferramenta para que a sociedade atinja seus objetivos no decorrer do tempo.

Um orçamento com ênfase no planejamento pode ser classificado de acordo com os resultados das políticas (*policy outcomes*), identificando ações governamentais que tenham como foco as áreas das políticas, os programas que organizam essas ações, as agências ou burocracias que as implementam e os indicadores para mensurar os resultados.

Nos sistemas presidencialistas e democráticos, geralmente verificam-se esforços no sentido de encaminhar as demandas provenientes de diferentes eleitorados à análise pública, para que o processo seja representativo. Outras instituições, com o mesmo intuito, preferem permitir a participação e manifestação popular no processo.

O estudo de Schneider (2005) ainda avança na identificação de casos em que o processo orçamentário mostrou-se mais ou menos autoritário, o que depende essencialmente da conjuntura local individual. Após a redemocratização, alguns dos estados brasileiros possuíam esquemas partidários subordinados à centro-direita bem como uma repressão dos interesses conflituosos potenciais. Em tais estados, os governadores de partidos de centro ou de direita governavam com maioria no Legislativo e dependiam de um número relativamente baixo de aliados partidários, o que facilitava a aprovação de medidas de seu interesse, ainda que paradoxais.

Em outros estados, a oposição de esquerda era atuante e dificultava a consolidação de uma coalizão centro-direita. Nesses estados, havia uma forte fragmentação partidária ou uma importante polarização centro-direita. A fragmentação induz a amplas alianças, o que inclui a formação de gabinete, alocações orçamentárias e patronagem, corroborando para decisões pouco representativas.

A polarização e o extremismo, por sua vez, dificultavam ainda mais a governabilidade, na medida em que a esquerda poderia impedir a aprovação de qualquer reforma em prol do mercado, e a direita lutava para bloquear as políticas estatizantes. Nessas condições, a aprovação de um orçamento justo tornava-se bastante complicada e controversa.

Naqueles estados em que havia oposição significativa (estados em com forte manifestação esquerdista) verificou-se um processo orçamentário mais democrático. Tal característica chama atenção uma vez que a maior parte desse processo é regulada pela Lei Federal (n.º.320, de 1964), editada durante o Regime Autoritário, de caráter autocrático. Depois de estabelecidas, as instituições autocráticas tendem a se reproduzir, especialmente as orçamentárias, que são altamente complexas e alteradas de maneira incremental.

Existem, como é razoável se esperar, diferenças nítidas entre as estruturas democráticas utilizadas por cada estado no processo orçamentário, como regras de emendas abertas durante a autorização e práticas transparentes durante a execução e a supervisão. As Métodos autocráticos são revelados nas relações hierárquicas durante a própria elaboração das proposições.

Ao analisar tais diferenças entre os estados, surge a questão sobre o que faz alguns estados adotarem orçamentos efetivamente democráticos enquanto os outros não o fazem.

De acordo com Schneider (2005), deve estar intimamente relacionada aos conflitos políticos particulares de cada estado: aqueles que possuem partidos altamente polarizados exigem instituições orçamentárias mais democráticas, enquanto aqueles mais homogêneos tender a dar vazão à práticas autocráticas. É claro que o governo federal também grande influência sobre a estrutura interna dos estados.

Abrucio e Loureiro (2005) indicam que a baixa atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário provém da fraca institucionalização de sua função fiscalizatória, a despeito da contratação e capacitação de técnicos, bem como do maior uso dos instrumentos institucionais de controle. Afirmam ainda, que o Parlamento precisa melhorar muito suas atividades vinculadas às finanças públicas, em especial e de forma mais acentuada, nos níveis subnacionais.

4) Executivo X Legislativo:

Sobre as relações entre o poder Executivo e Legislativo estaduais, vale citar o estudo de Schneider (2005). O autor analisa quatro casos, de estados próximos geograficamente e condições semelhantes de desenvolvimento econômico, com divergências no padrão de conflito local, representado pela força dos partidos de esquerda. Para isso, utiliza o IDH de 2002 e a votação média da esquerda nos estados entre 1986 e 2002, selecionando Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia e Pernambuco.

No Rio Grande do Sul, identificaram-se mudanças institucionais que desconcentraram poderes do Chefe do Executivo e criou novos pontos de negociação, tentando, ao mesmo tempo, favorecer os apoiadores ideológicos e partidários do Governador.

No Paraná, as decisões eram tomadas pelo Governador e pela CAFE – órgão da secretaria da Fazenda, e os ritos procedimentais inviabilizavam uma participação do legislativo e da população na elaboração e no controle da execução orçamentários.

Na Bahia, os parlamentares governistas perguntavam à secretaria da Fazenda quais emendas teriam que rejeitar e rejeitavam (em São Paulo, até 2005, também era assim, mas a Secretaria consultada era a de planejamento). A Secretaria da Fazenda tem poder exclusivo de fazer cortes lineares nas dotações orçamentárias de todas as secretarias.

Em Pernambuco, lançou-se mão de patronagem, exposta pela oposição graças à maior transparência da execução orçamentária no Estado e de consultas populares nos municípios.

Pereira (2004) acredita que dentre os fatores que afetam a relação Executivo x Legislativo no Brasil um muito importante é o tipo de agenda que os governadores pretendem implementar. Sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, os estados foram pressionados a perseguirem o ajuste fiscal. O tamanho do déficit fiscal seria importante para controlar uma agenda “leve” ou “pesada” a ser perseguida pelos governadores.

De acordo com Fabiano Santos (1999) a maioria dos parlamentares é eleita com sobras de coligação não apresentando base eleitoral bem definida, como ocorre para os parlamentares norte-americanos. Por isso, a intermediação clientelista pode não ser suficiente para beneficiar os projetos de carreira dos parlamentares. O apoio (ou a oposição) às propostas do Executivo pode ser uma maneira de dialogar com sua base “virtual”. Pereira (2004) acredita ser possível, então, que o apoio ao Executivo seja uma forma de delegação da função de proposição de políticas públicas, um agente que concentra grande parcela de poder e que pode agir muito mais rápido e eficiente que os parlamentares, principalmente na ausência de mecanismos de controle. O Chefe do Executivo também foi eleito e tem todo o interesse em realizar um bom governo e para isso, mobilizará seus recursos a fim de conseguir, da forma mais rápida e com menos alterações possíveis, a sua agenda aprovada.

5) A reforma do Estado:

É importante destacar os objetivos da reforma do Estado que estão sendo levados em conta. São eles: a reforma das políticas sociais com a melhoria da eficiência e eficácia dos serviços básicos (saúde, educação, saneamento, educação); a redução dos gastos públicos (ajuste fiscal) e a modernização da burocracia nos três níveis de governo (reforma gerencial).

Ao se analisar a reforma do Estado no nível estadual, não se pode negligenciar a condição federativa por duas razões: (1) as desigualdades econômicas entre as regiões são

evidentes e (2) existe uma alta concentração de recursos nas regiões metropolitanas em detrimento das regiões interioranas. É válido que as desigualdades produzem dependência financeira, de modo que os municípios dependam dos estados, e estes da União. No entanto, vale lembrar que a União também depende do apoio dos governadores para aprovar suas reformas. Assim, os estados estabelecem relações predatórias com a União fornecendo sob a condição de ter suas demandas atendidas. O posicionamento dos estados dependerá de regras constitucionais e de legados de políticas prévias. O caso da reforma da previdência, aprovada durante o governo Lula, ilustra bem como o presidente conseguiu contornar tal situação e ver sua reforma aprovada: Lula aliou-se aos governadores de modo que todos juntos passaram a integrar uma coalizão de apoio a fim de debater as reformas e elaborar uma proposta conjunta.

As desigualdades, somadas às relações predatórias, influenciarão diretamente o andamento das reformas, ao menos em relação aos serviços básicos, promovendo diferenças municipais e estaduais. O êxito das reformas dependerá da reestruturação das relações intergovernamentais e de um sistema federativo coordenado e cooperativo. O almejado objetivo é, então, conciliar a descentralização das políticas sociais com a garantia de igual acesso aos serviços à toda população. Em um contexto federativo em que imperam relações predatórias entre os jogadores, as assembleias podem atenuar abusos dos executivos locais através de emendas na lei orçamentária e, assim, contribuir positivamente com os objetivos da reforma do Estado.

A partir da nova fase de reforma do Estado, quando negam-se algumas premissas do Consenso de Washington e fica claro a importância do poder Legislativo como provedor de *accountability*, fiscalização e transparência, em relação ao processo orçamentário.

6) A Reforma do Estado e o Federalismo:

Sabe-se que o federalismo brasileiro inspirou-se na experiência norte-americana e que, adversamente, ele foi instituído através da distribuição do poder político, antes centralizado, entre várias províncias. A instalação do federalismo parece ter sido artificial dado que surgiu apenas em favor da maior autonomia dos estados. Talvez fora essa diferença, na ocasião de seu estabelecimento, que destinou-o ao seu caminho torto, com sucessivos processos de centralização e descentralização. A trajetória é pouco linear. Os

governantes parecem não saber lidar com o federalismo ou mesmo dosá-lo seja por falta de familiaridade ou mesmo negligência.

A crise do regime militar deu origem a um ciclo vicioso: a cada derrota do Governo Federal mais os estados barganhavam poder e recursos. Era o início das relações predatórias no federalismo. Com a redemocratização, os estados e municípios recuperaram fortemente o poder, por exemplo: Entre 1980 e 1990, enquanto a importância relativa da União na receita total disponível nas três esferas de governo caiu 17%, no caso dos estados e municípios houve um aumento de 26% e 70% respectivamente (Giambiagi, 1991).

Além disso, com o fortalecimento do Congresso Nacional diante do Executivo Federal, os estados aumentaram seu poder diante da União, já que os estados agora conseguiam se articular para formar coalizões de veto às mudanças que modificassem a estrutura de distribuição de recursos e encargos da Federação (Abrucio, 1999). O aumento do poder de veto dos governadores criou obstáculos à Reforma do Estado. Com a maior autonomia em relação ao Governo Federal, os estados começaram a se valer de práticas predatórias ao se apropriarem dos recursos da União. A predação acontece quando um ente federativo não assume integralmente os custos de suas decisões (Abrucio, 1999).

Ainda segundo Abrucio (1999), as relações entre estados após a redemocratização viraram um jogo de competição não cooperativa. O autor considera que se formaram dois tipos de jogos na redemocratização: na relação entre os estados e a União, no que tange principalmente à questão financeira, predomina um jogo predatório praticado pelas unidades estaduais; na relação dos estados entre si, vigora uma competição não cooperativa. Vale ressaltar que tais relações são reforçadas pelo fato de não haver regras institucionais que incentivem a cooperação entre os estados.

Após a redemocratização o Estado brasileiro passou pela primeira etapa de reforma do Estado, inspirada, em grande parte, no Consenso de Washington e que privilegiava a predominância do Executivo para o orçamento público e o insulamento da elaboração de políticas econômicas a fim de tornar o Estado mais ágil e eficiente e buscando o desenvolvimento econômico.

Tal política seria avessa à eficiência e ao desenvolvimento econômico na medida em que as decisões políticas não se baseiam na racionalidade técnica. De acordo com Santiso (2004) essa visão foi modificada em decorrência de abusos cometidos por presidentes na

utilização de suas prerrogativas, que neutralizaram os mecanismos de *accountability*, capturaram os órgãos superiores de auditoria e dificultaram o papel do legislativo no processo orçamentário.

7) Pesquisa:

Num primeiro momento, foi realizado um mapeamento das inovações e expressões da Reforma do Estado no âmbito estadual para que, feito isso, a pesquisa fosse possível averiguar com maior profundidade a atuação dos legislativos estaduais nas experiências listadas. Os dados, secundários, foram colhidos de uma prévia listagem realizada pelo CONSAD bem como o artigo de Abrucio para o livro “Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados”. Em seguida, cada uma delas foi classificada como fiscal, gerencial ou como inovação nos serviços públicos.

A segunda parte da pesquisa deu maior enfoque à verificação da aplicabilidade e eficiência das experiências inovadoras propriamente ditas. Foi preciso entrar em contato com cada uma das secretarias responsáveis por tais atividades, localizar o departamento responsável para então concluir se estas estavam de fato funcionando. Essa fase foi essencial pois pôde reduzir a antiga lista àquelas atividades que realmente são iniciativas em prol da reforma do Estado. O que se notou foi uma grande densidade de projetos não consagrados, como por exemplo o SARE- Sistema Permanente de Gerenciamento da Rede de Ensino, do Rio de Janeiro. Nesse caso específico, não havia sequer registro do projeto, de modo que nenhum dos responsáveis pelos departamentos localizados conheçam a iniciativa. Ao entrar em contato com a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, a justificativa apresentada foi em relação à existência de inúmeros problemas na gestão da informação arquivística, e que por tal motivo, os dados de tal projeto poderiam ter se perdido.

Deve-se mencionar a grande dificuldade em encontrar informações públicas confiáveis. A maioria dos portais das Assembléias é bastante pobre em termos de arquivo, o que torna necessária estabelecer contato direto com membros da Casa. Essa alternativa, no entanto, pode ser bastante imprecisa e tendenciosa, dependendo do funcionário responsável. Localizar deputados em seus gabinetes também mostrou-se tarefa complicada, já que estes

mostraram-se quase sempre indisponíveis e solicitaram contato por e-mail, raramente respondido.

Fez-se, assim, a opção pela pesquisa de dados secundários, através da consulta de autores especializados e artigos relevantes. A partir disso, pode-se analisar com maior base as experiências relativas à reforma, sem o impasse da prospecção quase ingrata de informação.

Ao longo de toda a pesquisa, foram examinadas cuidadosamente as proposições em pauta em cada um dos legislativos estaduais, a fim de localizar possíveis esforços que contribuíssem para a reforma do Estado. O que se notou, na maioria das vezes foram proposições menores (em relação ao propósito da pesquisa), de pouca abrangência e de importância pontual, como por exemplo a nomeação um determinado município como capital verde de seu estado, ou a instituição do dia de conscientização quanto ao vitiligo. Não cabe aqui um julgamento sobre a relevância ou não de tais proposições, mas apenas uma demonstração de que o que se passa pelo processo parlamentar muitas vezes esta distante dos objetivos já explicitados de reforma do Estado.

8) Conclusões:

O que se verificou na análise das proposições ao longo do período de pesquisa foi que a maior parte delas é proposta por membros do poder executivo ou resultam de algum projeto já existente. Exemplo disso foi a série de seminários audiências públicas com a finalidade de discutir o Plano Estadual de Educação no estado do Mato Grosso: o evento foi liderado pela Assembléia, mas a proposição já é parte de um projeto do Executivo, mais precisamente de uma parceria do governador com os secretários. A capacidade de determinar a agenda depende dos poderes pró-ativos e reativos do Executivo, ou seja: poder de decreto (iniciativa de leis), capacidade exclusiva de iniciar legislação, principalmente no campo orçamentário, administrativo e fiscal, possibilidade de solicitar regime de urgência na tramitação de matérias de seu interesse; e no campo dos poderes reativos, o principal é o poder de veto, total e parcial.

Pereira (2004) argumenta que mesmo quando o Chefe do Executivo detém grande poder de agenda, a capacidade de intervenção no legislativo dependerá majoritariamente da sua organização interna, de como o poder está centralizado no legislativo, de até que ponto

o poder está centralizado nas lideranças partidárias, de como se dá o acesso dos parlamentares às comissões e na sua capacidade de alterar a pauta e propor emendas aos projetos.

Os governadores concentram consideráveis recursos financeiros, administrativos e políticos de modo que a única maneira de os parlamentares satisfazerem suas bases seria a postura governista, a fim de obter o apoio do Executivo. A tendência geral é a imposição de suas vontades ao legislativo, apesar dos impasses que venham a surgir. De acordo com Pereira (2004), ainda hoje os governadores estaduais possuem menos poderes de agenda do que o Presidente, mas aqueles ainda têm maior dificuldade em se organizar coletivamente no plenário.

Toda decisão tomada no cenário legislativo estará atrelada à configuração e interesses parlamentares. Assim, ao tomar uma decisão, os parlamentares consideram quais os impactos prováveis das alternativas disponíveis sobre suas chances de reeleição e opta pela que melhor lhe contribuir para atingir essa meta. Essa prática compromete o exercício da verdadeira função do legislativo, ou seja, de transformar em leis e propostas de ação tudo aquilo que beneficiar a sociedade ao longo do tempo, e não a cada período legislativo. Deve-se considerar a capacidade dos cidadãos, que se dividem entre públicos atentos e desatentos, em reconstituírem a cadeia causal entre suas demandas e as políticas aprovadas pelo Congresso e aos resultados efetivamente produzidos. (Novo sistema orçamentário facilita essa ação aos parlamentares e públicos atentos, por sua característica gerencial, de indicadores e metas).

Haverá grande dificuldade de as Assembléias contribuírem ativamente para a reforma do Estado enquanto suas agendas forem controladas pela preponderância do Executivo. Hoje, as Assembléias Legislativas ainda são institucionalmente fracas, e assim não possuem solidez ou mesmo capacidade técnica para fazer frente ao Executivo. A visibilidade das políticas públicas ainda é baixa no nível estadual. O poder Executivo, além de controlar a agenda adquire uma posição estratégica em relação à aprovação de seus projetos. Urge que as Assembléia Legislativa consigam se desvencilhar do poder Executivo para que possam se tornar independentes e, enfim, um *locus* de poder, como foi testemunhado por Santos (2001) no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro.

9) Referências Bibliográficas:

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. Hucitec/Departamento de Ciência Política, Usp. São Paulo, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz & FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo, 1999.
- _____, & GAETANI, Francisco. *Agenda, aprendizado e coalizão*. In: Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Consad. Brasília, 2006.
- _____, LOUREIRO, Maria Rita & OLIVERI, Cecília. *Trajatória da reforma da previdência no governo Lula: Instituições, atores em coalizão e agenda*. Mimeo. São Paulo, 2005.
- CLEMENTE, Roberta “A utilização dos Indicadores para avaliação de uma Casa Legislativa: análise do projeto “Parlamento Transparente””.
- CLEMENTE, Roberta “A segunda fase de reforma do Estado e os Legislativos”.
- COELHO, Jurandir. *Do Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça*. DASP - Serviço de documentação, Rio de Janeiro, 1958.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional*. GT de Políticas Públicas da ANPOCS, outubro de 1994.
- GIAMBIAGI, Fábio. *Impasse Distributivo e Paralisia Fiscal – reflexão acerca da crise do setor público*. Planejamento e políticas públicas, nº6. Ipea, Brasília, 1991.
- OLSON, D.M. *Democratic Legislative Institutions: a comparative view*. Armonk, NY: ME Sharpe Inc. 1994.
- PEREIRA, A R. *Por Baixo dos Panos: Governadores e Assembléias no Brasil Contemporâneo*. Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política. Rio de Janeiro, 2004.
- SANTOS, F. *Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil*. Dados, v. 42, n. 1., Rio de Janeiro, 1999.
- SANTOS, F. (org). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2001.

SANTISO, Carlos. The contentious Washington Consensus: reforming the reforms in emerging markets. United Kingdom Department for International Development, Lima and Johns Hopkins School of Advanced International Studies, Washington, DC, 2004.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia no Brasil.
Revista Sociologia e Política, Curitiba, 24, p.87-103, junho de 2005.