

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Roberta Clemente

**VARIAÇÕES DE PRESIDENCIALISMOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: PROCESSO POLÍTICO E
REFORMA NOS ESTADOS, 1995-2006**

São Paulo

2007

ROBERTA CLEMENTE

**VARIAÇÕES DE PRESIDENCIALISMOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: PROCESSO POLÍTICO E
REFORMA NOS ESTADOS, 1995-2006**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
como requisito para a obtenção do título de Doutor
em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:

Transformações do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

São Paulo

2007

Clemente, Roberta.

Variações de presidencialismos na federação brasileira: processo político e reforma nos estados, 1995-2006 / Roberta Clemente. - 2007.
261 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Poder executivo. 2. Poder legislativo. 3. Políticas públicas - Brasil. 4. Reforma administrativa - Brasil. I. Abrucio, Fernando Luiz.. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

ROBERTA CLEMENTE

**VARIAÇÕES DE PRESIDENCIALISMO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: PROCESSO POLÍTICO E
REFORMA NOS ESTADOS, 1995-2006**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
como requisito para a obtenção do título de Doutor
em Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:

Transformações do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação:

___/___/___

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio
(FGV-EAESP)

Prof.^a Dr.^a Maria Rita Loureiro Durand
(FGV-EAESP)

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
(FGV-EAESP)

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
(PUC-SP)

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
(UNICAMP)

Agradecimentos

Inúmeras pessoas contribuíram para a realização deste trabalho, de várias maneiras, a quem eu quero expressar o meus sinceros agradecimentos.

Ao meu orientador Professor Fernando Abrucio, gostaria de registrar a minha gratidão e admiração pela sua sabedoria, capacidade de trabalho, apreensão e transmissão de conhecimento, paciência, e, principalmente, permanente bom humor.

Aos meus professores da Fundação Getulio Vargas, agradeço o estímulo intelectual, a abertura e o respeito com que recebiam as intervenções dos alunos. E que foram tão generosos em transmitir conhecimento e ajudar na pesquisa, mesmo fora da sala de aula.

Aos professores Maria Rita Durand e Cláudio Couto pelas preciosas sugestões na qualificação.

À CAPES, de quem eu fui bolsista durante segundo semestre de 2006, participante do intercâmbio do Consórcio Bilateral de Políticas Sociais, e aos coordenadores do programa: Bob Wilson, Marta Farah, Pedro Luis Barros Silva; aos Professores da UT: Bob Wilson, Wendy Hunter e Kenneth Greene e Jennifer Potter-Andreau, do Brazil Center.

Aos amigos do Programa Gestão Pública e Cidadania, pela acolhida, ao Professor Peter Spink, meu orientador no mestrado e em diversas pesquisas, que tem o dom de identificar preciosidades nos resultados, transformando as pesquisas em descobertas interessantíssimas, Marco Antonio Carvalho Teixeira, Jacqueline Brigagão, Marlei de Oliveira Lembke, Fabiana Paschoal Moura, Rosa Maria Lima e Silva, Fernanda Martinez de Oliveira, Carla Coelho, Ilka Camarotti, Melissa Godoy, Silvia Craveiro, Lília Asuca, Fernando Burgos, Luis Mário Fujiwara, Mario Aquino Alves, Francisco Fonseca, Regina Pacheco e, mais uma vez, à professora Marta Farah, que me convenceu a “dar uma chance à Assembléia”.

Aos funcionários da GV, pela competência, profissionalismo e cuidado com os alunos. Em especial aos funcionários da Biblioteca, CMCD e NPP, SADR e do FSJ.

Aos meus colegas do Programa, que tornaram a experiência do doutorado muito mais divertida e que tanto me ajudaram: Otávio Prado, Cíntia Araújo, Cecília Olivieri, Hironobu Sano, Fabio Storino, Henrique Heidtmann, Edson Sadao, Marcos Pó, Luciano Bueno, Fernando Coelho, Rafael Oliva, Eduardo Granha, Carolina Fonseca, Cibele Franzese, Paula Pedrotti, Geórgia Carapetkov, Antonio Olenski, Renata Oliveira, Luis Caetano Andrade, Patrícia Mendonça, Marina Bitelman, Eliane Filippin, Lara Simieli, Rodolfo Marino, Fernando Cosenza e Flávio Calife.

À José Luis Abreu Dutra, pela realização de entrevistas e coleta documental na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

À Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, pelo afastamento para a conclusão do doutorado. Um agradecimento especial deve ser dado aos amigos do Departamento de Comissões.

À Tânia Rodrigues Mendes, pela sua generosidade em fornecer informações e pelo seu resiliente entusiasmo e aguerrida militância pela causa Republicana.

Aos entrevistados, pela generosidade em fornecer informações e disponibilidade de tempo.

À Flora Guabiraba, Ana Cecília Canônico, Patrícia Maia, Carla Basil Andersen, Andréa Basil, Sandra Kubo, Patrícia Carvalho, José Carlos Borges, Caio Silveira Ramos, Paula Mendes, Isabel Holzmeister, Margareth Grilo, Flávia Távora Machado, Maria Inês Fornazaro, Paulo Weffort de Oliveira, Ligia Mazziotti, Fatima Swallow, Silvia Pinheiro, Penha Rosa, Silmara Pinheiro, Priscila Roveri, Christine Guedri, Maricy Valeta, Carlos Nunes da Costa, Maria Renata Nogueirol e ao meu irmão, Durval, pelo apoio, torcida e sugestões em todos estes anos.

Aos meus pais, Cidinha e Durval, grandes responsáveis por eu ter podido fazer esta escolha profissional.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar os impactos das variações institucionais nas relações Executivo-Legislativo nos estados sobre as políticas públicas neles implementadas. Para isso, analisa as instituições, com foco no Poder Legislativo, a agenda do governador, sua liderança política e as coalizões de apoio. Inicialmente é feita, com base em estudos sobre a Câmara dos Deputados brasileira e sobre os legislativos estaduais norte-americanos, seleção das melhores abordagens para se captar a diversidade institucional nos estados brasileiros, especialmente no que se refere à sua capacidade legislativa e fiscalizadora. Posteriormente, são elaborados estudos de caso com os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo na implantação de programas de Reforma do Estado, o principal item da agenda no período estudado. Conclui-se que as instituições, embora importantes, são insuficientes para explicar como se dão os processos políticos para a implementação de políticas públicas nos estados brasileiros.

Palavras-chave: Relações Executivo - Legislativo, Assembleias Legislativas (Brasil), Reforma do Estado, coalizões políticas, Minas Gerais, Rio de Janeiro (estado), Rio Grande do Sul e São Paulo (estado).

ABSTRACT

This dissertation aims to assess the effect of institutional variations in Executive-Legislative relations over policies in Brazilian states. It analyses Legislative institutions, governor's agenda and leadership, and government coalitions. The first part of the text is based on scholarship on American state legislatures and the Brazilian Congress, to estimate the best approaches to assess the institutional diversity on the ability to legislate and to oversight the Executive on Brazilian state legislatures. Subsequently, it is performed case studies concerning the state legislatures from Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul and São Paulo and their participation on State reform policies, the main issue on gubernatorial agenda for the studied interval. Finally, it concludes that, institutions, although important, are incomplete to explain how the political process for policy-making occur in Brazilian states.

Key-words: Executive-Legislative Relations, state legislatures, State Reform, political coalitions, Minas Gerais, Rio de Janeiro (state), Rio Grande do Sul and São Paulo (state)

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Mesa Diretora.....	34
Tabela 2 - Concentração de Poderes Legislativos do Presidente via distribuição dos postos internos	35
Tabela 3 - Restrições às Leis Delegadas	37
Tabela 4 - Leis de Iniciativa Privativa do Governador	38
Tabela 5 - Poderes Legislativos do Governador	40
Tabela 6 - Classificação dos Estados segundo os Poderes Legislativos do Governador.....	41
Tabela 7 – Apresentação e deliberação de emendas ao Projeto Orçamentário.....	45
Tabela 8 - Classificação das Assembléias Legislativas consoante sua capacidade legislativa.....	48
Tabela 9 - Concentração de Poderes dos Líderes Partidários	52
Tabela 10 - Número e Composição das Comissões nos Estados e Distrito Federal	54
Tabela 11 – Esquema Sintético do Sistema de Comissões Permanentes	61
Tabela 12 - Poder de Realização de Diligências, Perícias e Auditorias	62
Tabela 13 - Classificação do Sistema de Comissões	64
Tabela 14 - Regras para Criação de CPIS	65
Tabela 15 - Facilidade para a Criação de CPIs.....	68
Tabela 16 - Procedimento para Tomada de Contas	69
Tabela 17 – Processo de Análise e Tomada de Contas Anuais	70
Tabela 18 - Prerrogativa de Sustação de Contratos Irregulares	71
Tabela 19 - Requerimentos de informações	73
Tabela 20 - Facilidade para Emissão de Requerimentos de Informações	74
Tabela 21 - Existência de uma Comissão Permanente Específica de Fiscalização e Controle.....	75
Tabela 22 – Regras para emissão de Requerimento de Fiscalização e Controle	76
Tabela 23 –Assembléias segundo a existência de Requerimento de Fiscalização e Controle.....	77
Tabela 24 - Construção da variável Fiscalização Rotineira.....	78
Tabela 25 - Construção da Variável Capacidade Fiscalizadora.....	79
Tabela 26 - Acordos da Dívida dos Estados com a União	88
Tabela 27 - Projetos Analisados Governo Eduardo Azeredo	124
Tabela 28 - Projetos Analisados Governo Itamar Franco	124
Tabela 29 - Projetos Analisados Governo Aécio Neves	125
Tabela 30 - Projetos Analisados no Governo Marcello Alencar	153
Tabela 31 - Projetos Analisados Governo Anthony Garotinho	153
Tabela 32 - Projetos Analisados Governo Rosinha Garotinho	154
Tabela 33 - Projetos Analisados Governo Mário Covas	192

Tabela 34 - Projetos Analisados Governo Covas/Alckmin.....	192
Tabela 35 - Projetos Analisados Governo Alckmin.....	193
Tabela 36 - CPIS instaladas na ALESP	194
Tabela 37 - Projetos Analisados Governo Antonio Britto.....	220
Tabela 38 - Projetos Analisados Governo Olívio Dutra.....	221
Tabela 39 - Projetos Analisados Governo Germano Rigotto	221
Tabela 40 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Azeredo	224
Tabela 41 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Franco.....	225
Tabela 42 – Síntese da Tramitação dos Projetos Analisados no Governo Neves	226
Tabela 43 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Alencar	227
Tabela 44 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Anthony Garotinho.....	228
Tabela 45 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Rosinha Garotinho	229
Tabela 46 – Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Covas	230
Tabela 47 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Covas/Alckmin	230
Tabela 48 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Alckmin	231
Tabela 49 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Britto	232
Tabela 50 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Dutra.....	233
Tabela 51 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Rigotto	234
Tabela 52 - Síntese do Resultado da Tramitação 1995-1998	236
Tabela 53 – Síntese do Resultado da Tramitação 1999-2002.....	237
Tabela 54 – Síntese do Resultado da Tramitação 2003-2006.....	238
Tabela 55 - Síntese da Tramitação dos Projetos Referentes à Dívida.....	239
Tabela 56 - Síntese da Tramitação dos Projetos relativos ao Programa Estadual de Desestatização	240
Tabela 57 - Síntese da Tramitação dos Projetos relativos às Agências.....	241
Tabela 58 - Síntese da Tramitação dos Projetos relativos à Previdência dos Servidores	243

Lista de Ilustrações

Figura 1 - Média de conservação 1986-2006	29
Figura 2 - Média de desistência 1982-2002.....	30
Figura 3 - Despesa Legislativa 1995-2005/nº de cadeiras e Taxa de Desistência nas eleições 1994-2002.	31
Figura 4 - Distribuição da Capacidade Fiscalizadora.....	80
Figura 5 - Capacidades Legislativa e Fiscalizadora.....	81
Figura 6 – Escala das Características Institucionais dos Casos Selecionados	83

Sumário

1	INTRODUÇÃO	12
2	RELAÇÕES ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	17
2.1	VARIEDADES DE PRESIDENCIALISMOS	19
2.2	A TESE DO ULTRAPRESIDENCIALISMO ESTADUAL BRASILEIRO.....	22
3	CATEGORIAS INSTITUCIONAIS PARA UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS	26
3.1	CONSTRUÇÃO DA VARIÁVEL CAPACIDADE LEGISLATIVA	36
3.2	CONSTRUÇÃO DA ESCALA CAPACIDADE FISCALIZADORA.....	49
3.3	CLASSIFICAÇÃO DAS ASSEMBLÉIAS	80
4	REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NOS ESTADOS	85
5	REFORMA DO ESTADO EM MINAS GERAIS.....	93
5.1	GOVERNO EDUARDO AZEREDO	93
5.2	GOVERNO ÍTAMAR FRANCO.....	103
5.3	GOVERNO AÉCIO NEVES.....	117
5.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO MINEIRO	124
6	REFORMA DO ESTADO NO RIO DE JANEIRO.....	127
6.1	GOVERNO MARCELLO ALENCAR	127
6.2	GOVERNO ANTHONY GAROTINHO	136
6.3	GOVERNO ROSINHA GAROTINHO.....	143
6.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO FLUMINENSE.....	152
7	REFORMA DO ESTADO EM SÃO PAULO	158
7.1	GOVERNO MÁRIO COVAS	159
7.2	GOVERNO COVAS/ALCKMIN.....	169
7.3	GOVERNO GERALDO ALCKMIN.....	178
7.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO PAULISTA.....	192
8	REFORMA DO ESTADO NO RIO GRANDE DO SUL	197
8.1	GOVERNO ANTONIO BRITTO.....	197
8.2	GOVERNO OLÍVIO DUTRA.....	206
8.3	GOVERNO GERMANO RIGOTTO.....	212
8.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO GAÚCHO	220
9	COMPARAÇÃO ENTRE OS CASOS	223
9.1	COMPARAÇÕES ENTRE OS PERÍODOS	234
9.2	COMPARAÇÃO POR TEMA, OU “ISSUE” DA POLÍTICA.....	239
10	CONCLUSÕES.....	244
11	REFERÊNCIAS.....	248
11.1	BIBLIOGRÁFICAS	248
11.2	LEGISLAÇÃO CONSULTADA	259
11.3	ENTREVISTAS	261

1 Introdução

Este trabalho tem como objetivo analisar o processo de Reforma do Estado no plano estadual brasileiro, do ponto de vista do papel do Poder Legislativo, particularmente no que se refere ao ajuste fiscal e à criação de agências reguladoras.

A opção pelo foco na arena parlamentar se deve às duas lacunas existentes na literatura. A primeira é que as Assembléias Legislativas foram pouco estudadas, e temos ainda um conhecimento insuficiente sobre as semelhanças e diferenças no padrão de funcionamento do presidencialismo estadual no Brasil. Além disso, os trabalhos recentes se concentraram na dinâmica dos Poderes conforme suas regras institucionais, tanto no plano do sistema de governo interno como no que se refere ao efeito do federalismo (Abrucio, 1998; Santos, 2001, Grohmann, 2003, Pereira, 2004). Estes textos, no entanto, não analisaram como uma determinada *issue* pode afetar o funcionamento institucional, de modo que o conteúdo das políticas seja fator interveniente sobre a estrutura do jogo político.

A presente Tese procura responder a estas duas lacunas, mapeando mais profundamente as características e peculiaridades dos presidencialismos estaduais, e escolhendo quatro casos para entender como uma questão essencial da agenda política – a reforma do Estado – afeta a dinâmica entre os Poderes, particularmente no que se refere à capacidade da Assembléia Legislativa de interferir no processo decisório e no controle do Executivo. Para tanto, foi selecionado um período em que a temática reformista dominou a cena nos estados.

Ressalte-se que a maioria dos estudos anteriores pesquisou os Legislativos num momento em que os governos estaduais tinham uma posição mais forte na Federação brasileira. Neste trabalho, as Assembléias foram estudadas num período em que a União pôde induzir – quando não impor – um receituário aos estados. Pretende-se saber, portanto, não só o impacto do conteúdo das políticas sobre o jogo institucional, mas como uma mudança na correlação de forças intergovernamental atuou sobre a relação entre os Poderes.

Partimos de três hipóteses básicas. A primeira é que a mudança no cenário federativo deu à União um grande poder para interferir na agenda dos estados, mas isso pouco afetou o ultrapresidencialismo estadual (Abrucio, 1998), isto é, a capacidade do governador ser dominante no plano político estadual. Tal alteração significou, por um lado, o enfraquecimento dos governadores em relação ao Governo Federal, mas, por outro, este processo manteve o poder do Executivo estadual frente à Assembléia Legislativa, a qual, na maior parte dos casos, foi coadjuvante e teve pouca capacidade para reagir.

Para comprovar esta visão, propusemos uma escala dentro da qual classificamos os Legislativos estaduais segundo seu poder de legislação e de fiscalização. Por ela, constatamos uma grande diversidade de presidencialismos, e escolhemos quatro casos que formam duas duplas de extremos institucionais: São Paulo/Rio Grande do Sul *versus* Minas Gerais/Rio de Janeiro. Ademais, as quatro unidades são as mais importantes da Federação – algo que retira a objeção quanto à irrelevância do objeto de estudo, selecionando-o não só pela variável independente como pela dependente, para evitar viés na análise comparativa.

Uma segunda hipótese é que a agenda de reformas concentrou-se no período em que a União mais pressionou os estados pelas mudanças – isto é, no quadriênio 1995-1998. Nos outros dois momentos estudados – 1999-2002 e 2003-2006 – o ímpeto reformista foi menor, provavelmente porque o ajuste fiscal mais importante para o Governo Federal tinha sido obtido com o refinanciamento das dívidas e, sobretudo, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que amarrou as mãos dos estados em termos fiscais e financeiros. Muitas outras reformas seriam necessárias para aprimorar a máquina estatal, dando-lhe sustentabilidade econômica. Porém, constatou-se que os governadores só têm investido mais nesta agenda quando pressionados “pelo alto”.

A terceira e mais importante hipótese do trabalho diz respeito ao papel do arcabouço institucional referente à relação entre os Poderes. Conclui-se, a partir dos estudos de caso orientados pela análise de uma *issue*, que as regras institucionais são importantes mas insuficientes para entender a dinâmica do jogo político e seus resultados.

Para construir o argumento da Tese, inicialmente foi efetuada uma revisão da literatura sobre estudos referentes à política estadual, para montar um ferramental adequado ao

estudo das Assembléias Legislativas e Câmara Distrital brasileiras, de maneira a melhor aferir não somente as similaridades, mas, principalmente, as diferenças institucionais relevantes entre os estados.

Deste modo, foram consultadas as 26 Constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal e os Regimentos Internos de 23 estados (não foram obtidas informações sobre as Assembléias de Alagoas, Mato Grosso, Piauí e Rondônia, que foram excluídos do estudo), a fim de se construir uma categorização¹ das duas funções essenciais de uma Casa Legislativa: Fiscalizadora e Legislativa. A questão subjacente à construção da classificação era:

Diferentes Capacidades Legislativa e Fiscalizadora poderiam significar diferentes poderes de negociação nas interações entre Executivo e Legislativo?

Com o intuito de responder a esta questão, foram selecionados quatro casos, segundo dois critérios. O primeiro deles se refere às regras do jogo entre os Poderes. Além disso, procurou-se evitar a escolha de casos que fossem pouco representativos da Federação brasileira, pois nestes outras variáveis locais poderiam ter maior relevância, como o clientelismo ou a desigualdade regional, e estes fatores não puderam ser pesquisados ou controlados pela presente Tese.

Diante disso, sob o prisma institucional seriam selecionados dois casos com capacidades legislativa e fiscalizadora altas, e outros dois diametralmente opostos. Somou-se a isso, como dito acima, a preocupação com a relevância e complexidade dos casos, particularmente no que se refere à problemática da reforma do Estado.

Assim foram escolhidos dois estados com capacidades institucionais legislativa e fiscalizadora altas e seus opostos, atentando-se para o viés da relevância. Daí que a amostra selecionada contém Rio Grande do Sul e São Paulo, de um lado, e outros dois semelhantes no que tange aos aspectos socioeconômicos e à complexidade de suas tarefas reformistas, com capacidades institucionais legislativa e fiscalizadoras baixas (Minas Gerais e Rio de Janeiro), de outro.

¹ Agradeço muito a Marcos Pó pela sua generosidade em me ensinar como poderia construir as escalas de maneira a conseguir operacionalizá-las.

Ao selecionar estados com Assembléias Legislativas diferentes institucionalmente, mas cuja configuração socioeconômica e contextual (problema da reforma do Estado) é semelhante, a pesquisa pode responder melhor uma pergunta-chave desta Tese:

**Até que ponto as regras institucionais importam nas relações
Executivo-Legislativo?**

Ainda do ponto de vista contextual, em 1995 houve uma quebra no federalismo estadualista, apontado como principal fator externo do ultrapresidencialismo estadual (Abrucio, 1998). A crise financeira dos estados e os termos do acordo da dívida com a União fizeram com que os governadores precisassem de aprovação legislativa para fazer não somente as mudanças que julgassem necessárias, mas principalmente a fim de se conformar aos termos negociados com a União. Um dos termos era a privatização de estatais e “enxugamento” da máquina, o que poderia significar menos cargos estatais disponíveis para serem loteados eventualmente em busca de apoio parlamentar. Surge, então, a questão:

Como a quebra do federalismo estadualista (fator externo) repercutiu sobre um fator interno do ultrapresidencialismo estadual, qual seja, o fato de as Assembléias Legislativas não se comportarem como agentes fiscalizadores da ação do Executivo (mecanismo de freios e contrapesos), nem como decisores estratégicos (poder legislativo) nos sistemas políticos estaduais?

Foram selecionados, como fio condutor da análise, temas comuns aos quatro estados, independente da ideologia do governador, os quais, obrigatoriamente, deveriam ser submetidos à aprovação legislativa: Programa Estadual de Desestatização (PED), Acordo da Dívida com a União, criação de Agências Reguladoras e da previdência do funcionalismo público estadual. Não foram selecionados temas relativos à reforma de gestão, por não serem comuns aos quatro estados e, por não necessitarem, em muitos casos, de autorização legislativa, podendo passar pelo mero decreto do governador.

Para analisar esta agenda, inicialmente foram coletados dados referentes à proposta original encaminhada pelo governador, as emendas apresentadas, os pareceres de comissões (se existentes), o resultado da votação em plenário, se houve veto e como este, existindo, foi deliberado. Além disso, foi utilizado material de imprensa e entrevistas.

Os casos estão descritos em ordem cronológica e na seguinte ordem: Minas Gerais, seguido por Rio de Janeiro, São Paulo e, finalmente, Rio Grande do Sul. Ao final, são montados quadros comparativos entre os períodos, cotejando as gestões no mesmo estado, em seguida, o mesmo período nos quatro estados e, finalmente, a comparação por temas, ou *issues*.

Conclui-se que os governadores, com exceção de Olívio Dutra, conseguiram aprovar a maioria de suas propostas, mas com custos diferentes. No Rio Grande do Sul e em Minas Gerais há uma negociação sobre o texto do projeto aprovado, em relação ao controle ou então ao conteúdo da política. Em São Paulo, apesar da proliferação de emendas apresentadas, são aprovadas poucas modificações, que são vetadas e o veto depois não é deliberado pela Assembléia. Ademais, no caso paulista, o prazo de tramitação ignora os prazos de urgência, indicando uma fraqueza dos deputados na negociação com o Executivo.

As Assembléias do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul conseguiram se organizar internamente de forma independente do Executivo, mas se no caso gaúcho este poder autônomo se manifesta na tomada de decisões rejeitando e modificando propostas do governador, no Rio de Janeiro isso não ocorre. Negociações mais fragmentadas e individualistas, com posterior aprovação de toda a agenda do governador, ocorrem no Legislativo fluminense, tornando a demanda do deputado mais importante do que a institucionalização da Assembléia.

Finalmente, a principal conclusão a que se chega é que, com exceção do Rio Grande do Sul, houve um enorme predomínio do Executivo, embora havendo, em todos os casos, modalidades variadas de negociação. Como a agenda reformista perdeu o ímpeto a partir do quadriênio 1999-2002 e só foi reativada no período posterior (2003-2006) por causa da reforma previdenciária no plano federal, constatou-se que a pressão federativa tem muita força para impulsionar os processos legislativos estaduais. Nos dois casos, de maior ou menor tamanho da agenda legislativa, o papel terminativo das Assembléias é reduzido – com exceção do Rio Grande do Sul – tanto em termos legislativos como de fiscalização, mesmo quando atuam para aumentar os custos da negociação. Ademais, a forma como o processo é acionado e desenvolvido depende da importância do conteúdo da questão para o governador em sua relação com o Governo Federal. Em suma, as instituições locais que regem o jogo entre os Poderes não são suficientes para explicar os resultados observados.

2 Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e implementação de políticas públicas

Este trabalho trata, no plano mais geral, das relações entre Executivo e Legislativo nos estados brasileiros. Dentro desta questão, a Tese analisa o peso das variáveis institucionais para o processo de reforma do aparato estatal.

O problema de pesquisa aqui envolvido diz respeito ao poder explicativo da abordagem institucionalista, mostrando que, além dos elementos institucionais do presidencialismo estadual, outros fatores são essenciais à explicação, como o conteúdo da questão e a dinâmica intergovernamental.

A abordagem institucionalista que será utilizada neste trabalho entende as instituições como um conjunto de fatores que afetam as interações entre atores. Dessa maneira, a política é entendida como um processo dinâmico caracterizado pela discordância quanto aos objetivos e assimetrias de poder que deixam como um legado persistente as instituições (Thelen, 1999). Para Thelen, uma vez que cada instituição é resultado de uma disputa política, ocorrida em determinado tempo, as instituições não necessariamente formam um conjunto coeso e articulado para organização do processo político, mas se justapõem e interagem mutuamente, podendo ter como resultados não necessariamente a coordenação.

A literatura demonstrou que diferentes estruturas constitucionais afetam a estabilidade do regime, a *accountability*, a capacidade de atuação e a estabilidade democrática. Mas pouco se sabe como e quando as instituições influenciam os resultados das políticas públicas (Haggard & McCubbins, 2001).

Muitas análises institucionais operaram em um vazio, isolando determinados elementos institucionais (como as comissões parlamentares) sem contextualizá-las ou verificar as demais instituições com as quais interagem (Haggard & McCubbins, 2001). No entanto, a existência de determinadas instituições têm impacto sobre outras, não necessariamente conectadas diretamente, reforçando os seus efeitos ou neutralizando-os (Hall & Soskice 2001).

As instituições não se restringem a retratar a ação estratégica, mas podem ser o objeto ou o objetivo dessa ação, uma vez que, deparando-se com uma multiplicidade de instituições, os atores por vezes podem escolher as instituições nas quais vão atuar. Uma estratégia adotada por um ator será condicionada, não por uma, mas por diversas instituições. Em razão da interação estratégica, as instituições não podem ser consideradas automaticamente estáveis, uma vez que se baseiam em um processo intenso de mobilização, marcado por conflito e experimentação no qual são deliberadas e contestadas as questões referentes à distribuição de recursos (Hall & Thelen, 2005).

O arcabouço institucional pode reforçar as disparidades do conflito político, tendo em vista que, uma vez que um conjunto de instituições entra em funcionamento, os atores adaptam suas estratégias de maneira que acabam por, não somente refletir, mas também reforçar a lógica do sistema. No entanto, os derrotados do conflito político não desaparecem e podem adaptar suas estratégias, não para sustentar ou reproduzir a instituição, mas para também se beneficiarem destas. O que significa que atores diferentes podem utilizar as mesmas instituições de modos diversos (Thelen, 1999).

Os sistemas sociais são muito menos funcionais e harmônicos do que gostariam de crer os economistas: as interpretações do que uma instituição requer ou permite não são tipicamente contestadas, mas podem mudar no decorrer do tempo, assim como as instituições, em razão de serem socialmente construídas, também mudarem (Streeck, 2002). Dessa maneira, a interação entre instituições são mutáveis, assim como seus efeitos.

As instituições podem ser enxergadas pelas suas funções de coordenação. No entanto, ao invés de conceber as instituições como mantenedoras do equilíbrio, nos aliamos aos estudiosos que analisam as instituições pelas suas interações com outras instituições e com o contexto político e social em que se inserem. Desse modo, é possível pensar que os resultados do jogo são dinâmicos e multivariados. No presente estudo, pretende-se mostrar como variáveis contextuais (relações intergovernamentais) e as *issues* (reforma do Estado) não só são afetadas pelas instituições como as afetam também, o que leva a um entendimento mais complexo e historicizado do processo político.

2.1 Variedades de Presidencialismos

Até recentemente, a distinção entre democracias presidencialistas e parlamentaristas tinha como modelos os Estados Unidos, que têm um Congresso forte, e a Grã-Bretanha, que tem um primeiro ministro forte. No entanto, os estudos empíricos mostraram que presidentes democráticos nem sempre enfrentam Congressos fortes, e que os EUA são um caso extremo, um sistema raro de presidencialismo, com um presidente relativamente fraco e um sistema bipartidário (Munck, 2004).

Haggard & McCubbins (2001) propuseram que a distinção entre macro variáveis seria inadequada, e que a melhor compreensão dos resultados políticos dependeriam não apenas da separação de poderes, mas de um maior foco nos detalhes da estrutura institucional e na separação de propósitos dos atores.

A separação de poderes pode ser encontrada em legislativos bicamerais, ao invés de unicamerais, em um sistema político federativo, ao invés de unitário, em um sistema presidencial ao invés de parlamentarista. A separação de propósito se refere a autoridades eleitas ou indicadas que respondem a diferentes públicos, que podem ser alocados por critérios geográficos, funcionais (representantes de empresários, agricultores ou empregados). Um sistema eleitoral que opera de acordo com a representação proporcional multiplicaria a separação de propósito dentro de um Legislativo. Os autores afirmam que a separação de propósito tem interessantes efeitos para a elaboração das políticas econômicas, uma vez que multiplica os pontos de veto para a inovação política (Cox & McCubbins 2001).

Para Haagard & McCubbins (2001), os regimes presidencialistas têm uma multiplicidade de formatos, assim como os poderes concentrados pelos presidentes variam imensamente. Enquanto a maioria tem ao menos um fraco poder reativo, na forma do veto, muitos também contam com importantes poderes pró-ativos, como o poder de decreto.

Munck (2004) afirma que os presidentes dispõem de poderes constitucionais diferentes e existe uma correlação entre os poderes constitucionais do presidente e a fragmentação do Legislativo, coalizões eleitorais do presidente e um amplo raio de arranjos eleitorais que afetam a separação de propósito entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ainda, os presidentes usam estratégias diferentes, de acordo com o tipo de Legislativo com o qual se

deparam. Para o autor, existem variedades de democracias presidencialistas. Os sistemas presidencialistas latino-americanos apresentam uma grande diversidade entre si, no entanto, encontram-se em uma posição intermediária entre o presidencialismo e o parlamentarismo puros.

Os estudos institucionalistas, aliados às reformas implementadas a partir de 1995, tiveram impacto sobre a compreensão do sistema político brasileiro. Havia consenso na literatura sobre a natureza fragmentada do sistema partidário. Existia também concordância na análise de que a Constituição de 1988 conferira ao Chefe do Executivo amplos poderes legislativos, inclusive pró-ativos e reativos. E a Presidência poderia ser considerada fortíssima em poderes legislativos, administrativos e distributivos (Palermo, 2000).

Para uma primeira leva de autores que escreveram após a Constituição de 1988, a combinação institucional brasileira decretava sua ingovernabilidade, mas existiam duas correntes teóricas para explicar as suas razões. Uma das vertentes atribuía a ingovernabilidade ao poder disperso e fragmentado, um consociativismo exacerbado, que geraria um sistema mais propenso ao veto que à tomada de decisões. Para a segunda vertente, os poderes concentrados pelo Presidente seriam suficientes para excluir, em caráter precário, a participação dos demais atores, o que levaria a uma fraca capacidade governativa em razão da concentração de poder (Palermo, 2000).

No entanto, apesar de a estrutura institucional ter sofrido pequenas modificações desde 1988, a partir de 1995 o governo conseguiu implementar importantes reformas estruturais, movendo o eixo do debate: não se procurou mais modificar as instituições para que se obtivesse a governabilidade, uma vez que essa parecia ter sido alcançada.

Duas correntes explicativas tentam explicar a governabilidade, que Palermo (2000) sistematiza de acordo com a hipótese da concentração de poder. A primeira perspectiva, que inclui, em sua análise, variáveis relativas à distribuição interna de recursos parlamentares, defende que os poderes legislativos concentrados pelo Presidente e líderes partidários incentivariam os parlamentares à cooperação. No entanto, como afirma Palermo, a análise empírica do processo decisório recente mostrará que este está longe de ser pacífico e ágil, como se poderia esperar em uma interação na qual uma das partes se dispõe a cooperar de forma submissa. Para Palermo, a concentração de poder nas mãos dos líderes partidários indica que

existe poder no Congresso, que será disperso se o número de partidos for alto (como realmente é).

A segunda perspectiva, com a qual este trabalho compartilha a mesma visão, defende a existência da governabilidade em um sistema de poder fragmentado. Segundo esta vertente, a Presidência não se confunde com o Presidente, uma vez que seu gabinete deve ser montado em bases partidárias e regionais, internalizando, no Executivo, as tensões da coalizão. Os poderes legislativos concentrados pelo Presidente são utilizados para negociar com o Congresso. Para esta corrente, o presidente é o pivô da interação interinstitucional, e a execução de suas iniciativas políticas depende de sua capacidade de negociação.

A questão central que emerge deste debate passa a ser “como as instituições estão funcionando”. Palermo (2000) indica que os desempenhos de governo no nível federal foram diferentes ao longo dos mandatos, assim como sua dinâmica de coalizões, apesar da morfologia institucional ter sido pouco modificada desde a Constituição de 1988. Portanto, são necessários mais estudos para que se compreenda como a governabilidade federal é construída. O mesmo deve ser dito em relação à governabilidade estadual, cujos estudos são, comparativamente ao plano nacional, bem menores.

Segundo Borges (2006), com a Constituição de 1988 o Brasil se tornou uma das mais descentralizadas federações da América Latina, na qual os governos estaduais e locais são extremamente importantes, de maneira que o País se constituiu num “laboratório” onde é possível explorar a relação entre democratização, descentralização política e financeira e formulação de políticas públicas na esfera subnacional. No entanto, ainda não se sabe por que algumas políticas inovadoras e participativas são implementadas em alguns casos e não em outros, o que demanda trabalhos comparativos sobre o tema.

Os estados brasileiros, principalmente a partir de 1995, iniciaram uma série de ações visando reformar o Estado, mas obtiveram resultados diferentes, apesar do contexto institucional similar. Muitas instituições políticas estaduais são determinadas pelo nível federal de governo, o que garante certa homogeneidade institucional.

Porém, há diversas diferenças advindas da organização interna dos estados. Por exemplo, embora todos os governadores tenham iniciativa privativa em matérias administrativas,

tributárias, financeiras e orçamentárias, além do poder de solicitar urgência e poder de veto total e parcial, somente em cinco estados brasileiros há o poder de editar medidas provisórias: Acre, Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins. Na mesma linha, as Leis Delegadas estão previstas em todos os estados, excluídos seis: Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Para compreender melhor o sistema político estadual, é preciso começar pelo argumento acerca do ultrapresidencialismo.

2.2 A Tese do Ultrapresidencialismo estadual brasileiro

O trabalho “Os Barões da Federação” (Abrucio, 1998) é pioneiro e referência nos estudos sobre o sistemas políticos estaduais pós-1989. Este estudo identificou o ultrapresidencialismo estadual, que é caracterizado pela concentração de recursos estratégicos nas mãos dos governadores, submissão do Legislativo ao Executivo estadual e ausência ou inoperância dos mecanismos de pesos e contrapesos.

Para Abrucio (1998), o peso dos Executivos sobre as Assembléias aumentou a partir do início do processo de redemocratização, em razão de uma estrutura federativa que favorecia os interesses estaduais. Entre 1982 e 1994, o federalismo estadualista ofereceu grande poder aos governadores, como a distribuição de recursos através dos bancos estaduais, a capacidade de adiar e até mesmo, não quitar, financiamentos junto à União, a criação de cargos públicos (ainda sem a pressão maciça das aposentadorias integrais), a manipulação do orçamento através da inflação e no estímulo à criação de municípios, fragmentando a base de apoio dos deputados.

Naquele trabalho, em 14 dos 15 estados estudados em duas legislaturas, 1991-94 e 95-98, o governador, em geral, obtinha maioria sólida, mesmo sendo minoritário no momento imediatamente posterior à eleição. As exceções foram o Rio Grande do Sul, no quadriênio 1991-94, e o Distrito Federal, no período 1995-98.

O que o referido autor constatou foi que o governador tivera, ao longo da redemocratização até meados da década de 1990, predominância no controle de recursos necessários à sobrevivência política dos parlamentares, de forma que o comportamento dos

deputados seria caracterizado pelos fenômenos do ‘governismo’ e do ‘situacionismo’. Segundo o mesmo trabalho, para o período 1991-1994, haveria apenas três exceções à tese do situacionismo: Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, estados em que a competição política era mais acirrada.

Desta forma, as Assembléias Legislativas estaduais analisadas no período da redemocratização seriam instituições frágeis e subservientes ao Executivo, havendo uma espécie de “pacto homologatório” entre governadores e deputados estaduais, segundo o qual os parlamentares aprovavam as iniciativas do Executivo, sem maiores discussões, em troca de recursos clientelistas e ausência de controle dos parlamentares sobre o Executivo. O caráter inovador do trabalho, mesmo que sua explicação seja limitada a um período histórico, continha um problema: ela analisava mais as similaridades do que as diferenças entre os estados da Federação.

Na tentativa de preencher esta lacuna, Fabiano Santos (2001) organizou um trabalho coletivo que estudou o quadriênio 1995-1998. Nele, eram analisadas as Assembléias Legislativas do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Os autores buscavam examinar a hipótese do ultrapresidencialismo, mostrando que havia nuances entre os casos. Isto é, embora a maioria dos governadores tivesse forte domínio sobre o Legislativo, confirmando a hipótese do governismo estadual, haveria também formas diferentes dos deputados se colocarem no jogo político, com maior ou menor poder de negociação. Ademais, a experiência gaúcha, mais uma vez, demonstrou-se desviante em relação ao modelo concentrador de poder.

Outro trabalho importante para esta discussão foi o de André Pereira (2004). Ele confirmou o predomínio do ultrapresidencialismo estadual, apesar de haver variação de grau entre os estados. Em seu estudo, envolvendo 13 estados brasileiros, verificou-se que, dos deputados estaduais eleitos em 1990, 1994 e 1998, poucos haviam manipulado recursos de poder independentes do governo antes de se elegerem, o que os tornam muito dependentes dos recursos controlados pelo Executivo estadual para o seu sucesso eleitoral. Ainda, os principais cargos do Legislativo eram distribuídos de acordo com a posição política do parlamentar em relação ao governador, se situacionista ou oposicionista. De acordo com André 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. (André Pereira 2004, pg. 88).

Para André Pereira (2004), mesmo quando o Chefe do Executivo detém grande poder de agenda, a capacidade de intervenção dele na Assembléia dependerá da sua organização parlamentar interna, de como o poder está centralizado no Legislativo, até que ponto o poder está concentrado nas lideranças partidárias e como se dá o acesso dos deputados às comissões e na sua capacidade de alterar a pauta e propor emendas aos projetos. Se o poder estiver concentrado nas lideranças, serão elas que negociarão primeiro com o Executivo.

O autor aponta ainda que os governadores possuem menos poder de agenda e recursos orçamentários que o presidente. Entretanto, os parlamentares estaduais encontram maiores dificuldades para se organizarem coletivamente do que os congêneres federais. Os governadores tendem a impor com sucesso sua vontade, com menos contrapeso do que no plano federal, mas enfrentam custos e barreiras diferentes ao longo da Federação.

André Pereira (2004) verifica uma grande variação na predominância dos governadores e no custo da formação de coalizão, refletida nos cargos de primeiro escalão distribuídos. Esta variância não seria devida somente ao volume de recursos e poder institucional controlado pelos governadores, mas também a outras variáveis, que são: formato do sistema partidário, natureza da agenda proposta pelo governo, e como os parlamentares se organizam para tomar decisões coletivas. Sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, os níveis subnacionais foram pressionados a perseguirem o ajuste fiscal. O tamanho do déficit fiscal, neste caso, seria importante para controlar uma agenda “leve” ou “pesada” a ser perseguida pelo governador (André Pereira 2004).

Embora tenha mostrado uma nova forma de ver as relações entre os Poderes estaduais, Pereira não desenvolveu sua análise segundo estas variáveis externas ao arcabouço

institucional do presidencialismo de cada estado, como as relações intergovernamentais. Além disso, apesar de ter citado o poder do tipo de agenda sobre o processo decisório, ele não como *policies* ou *politics* poderiam alterar a *polity*. Esta Tese irá explorar tais lacunas.

No capítulo seguinte, será construída uma classificação institucional das Capacidades Legislativas e fiscalizadoras que embasarão a escolha dos casos a serem estudados.

3 Categorias Institucionais para uma Análise Comparativa das Assembléias Legislativas

Face à ausência de um instrumento comparativo desenvolvido para o estudo comparativo das Assembléias Legislativas brasileiras, buscou-se construir uma classificação comparativa influenciada por estudos comparados realizados nos legislativos estaduais norte-americanos e na Câmara dos Deputados brasileira, que será construída ao longo deste capítulo. Os legislativos estaduais norte-americanos são os parlamentos subnacionais com maior abundância de estudos, e muito mais próximos da realidade das Assembléias brasileiras do que a Câmara dos Representantes daquele país. Por outro lado, a Câmara de Deputados é o Legislativo brasileiro mais estudado. Procurou-se, então, confrontar estas duas linhas de estudos, a fim de que se pudesse discernir melhor o que poderia ser típico de legislativos subnacionais e o que poderia ser característico do Brasil.

Para a construção da categorização, foram consideradas as seguintes variáveis:

- ✓ Poderes Legislativos do Governador para:
 - Editar Medida Provisória
 - Lei Delegada
 - Possibilidade de solicitar Delegação para Matéria Orçamentária
 - Iniciativa Privativa de Serviços Públicos
- ✓ Capacidade de Intervenção parlamentar na legislação orçamentária
- ✓ Divisão do Poder nas Assembléias:
 - Lideranças Partidárias
 - Comissões Permanentes
 - Competência para realizar diligências e vistorias
 - Inexistência de comissões “ad hoc”
 - Poderes terminativos
- ✓ Comissões Parlamentares de Inquérito
- ✓ Fiscalização Rotineira
 - Análise e Tomada de Contas Anuais
 - Sustação de contratos irregulares
 - Requerimentos de Informações

- Comissão específica para fiscalização e controle
- Requerimento de Fiscalização e Controle

Antes de analisar cada uma dessas variáveis, é interessante tratar de alguns aspectos que não serão utilizados para classificar as Assembléias, mas que podem trazer informações de fundo ao estudo.

O primeiro aspecto diz respeito à carreira parlamentar. As taxas de renovação parlamentar e de desistência são comumente utilizadas pela literatura, seguindo o pressuposto derivado de Polsby (1968): quanto mais longa a carreira mediana em uma Casa Legislativa, mais o critério de senioridade será adotado para o preenchimento de cargos de liderança, mais as carreiras seguirão padrões restritos por normas internas e maior será a institucionalização desse Legislativo (Moncrief, 1999). No entanto, não se sabe qual seria a “taxa de renovação” ótima em uma democracia.

Existem poucos dados sistematizados sobre a taxa de renovação nas Casas Legislativas. Um desses, elaborado por Matland & Studlar (2004), envolveu 25 países, com um total de 114 eleições gerais parlamentares em países da OECD. A taxa de renovação média encontrada foi 32,3%, o que significa uma taxa de permanência de 67,7% por eleição geral. O país mediano foi a Finlândia, com taxa de renovação de 35%. Os autores encontraram uma significativa dispersão entre os 25 países desenvolvidos estudados: Estados Unidos e Austrália apresentaram uma taxa de renovação inferior a 20% por eleição. No entanto, dois terços de sua amostra tinham taxa de renovação entre 25 e 40% por eleição.

Stolz (1999) verificou que, no que se refere à taxa de renovação em legislativos subnacionais, a taxa de média de renovação do Legislativo da Catalunha entre 1980 e 1995 foi de 43,43% (maior que a média nas Assembléias Brasileiras, de 1982 a 2006, de 39%), o que pode parecer alta à primeira vista, mas deve-se considerar que 10,4% dos parlamentares estão no seu quinto mandato, o mesmo percentual de deputados exerciam no seu quarto mandato, 13,3% no terceiro mandato e 20,7% no segundo mandato consecutivo.

Não existem estudos sobre as carreiras parlamentares nos legislativos estaduais. Por esta razão, foram analisadas as taxas de conservação e renovação das Assembléias Legislativas e

da Câmara Distrital nos pleitos de 1986, 1990, 1994, 1998 e 2002. Utilizou-se 1986 como data de início, porque as taxas de renovação e conservação referem-se à legislatura eleita em 1982, primeiro pleito do novo sistema partidário para o cargo de deputado Estadual. Esperava-se encontrar uma baixa taxa de conservação e uma alta taxa de renovação, com a provável exceção de Rio Grande do Sul. Não obstante, com base em dados fornecidos pelo Leex (Iuperj), verificamos que a taxa de conservação de parlamentares de uma legislatura para outra, desde a eleição de 1986 até a eleição de 2002, apresentou como média 60,87%, com mínimo de 25% (Goiás, nas eleições de 1994), máximo de 89,47% (Rio Grande do Sul, nas eleições de 1990) e desvio padrão de 13,16. Essa taxa de conservação (60%) é mais alta que a observada por Samuels (2004) na Câmara Federal (inferior a 50%). Ademais, esta taxa é superior à observada em países como Noruega, Áustria, França, Canadá, Espanha e Portugal, no nível nacional. Mas muito baixa em comparação com os legislativos estaduais norte-americanos, de 80%.

Verificou-se também que a média de conservação (58%) aumentou a partir das eleições de 1998 (64,61%), ocasião em que o instituto da reeleição passou a vigorar para governadores e Presidente da República. Este aumento na taxa de conservação pode indicar que o candidato a governador também exerce grande influência no sucesso dos candidatos a deputado estadual, como verificado por Samuels (2002) para a Câmara dos Deputados. Deve-se lembrar que as eleições são “casadas”, ocorrem na mesma data para o mesmo cargo.

A partir das eleições municipais de 2000, o instituto da reeleição pôde ser verificado para os prefeitos. Por essa razão, esperava-se que haveria impacto sobre as eleições de 2002 para deputados estaduais, não obstante, a média de conservação dos parlamentares mostrou-se muito próxima da obtida em 1998 (63,42%) e não mais elevada, o que se poderia supor se a atratividade da carreira parlamentar se devesse, em grande parte, à manutenção de um cargo eletivo enquanto se aguarda a oportunidade de concorrer a outro no Executivo municipal.

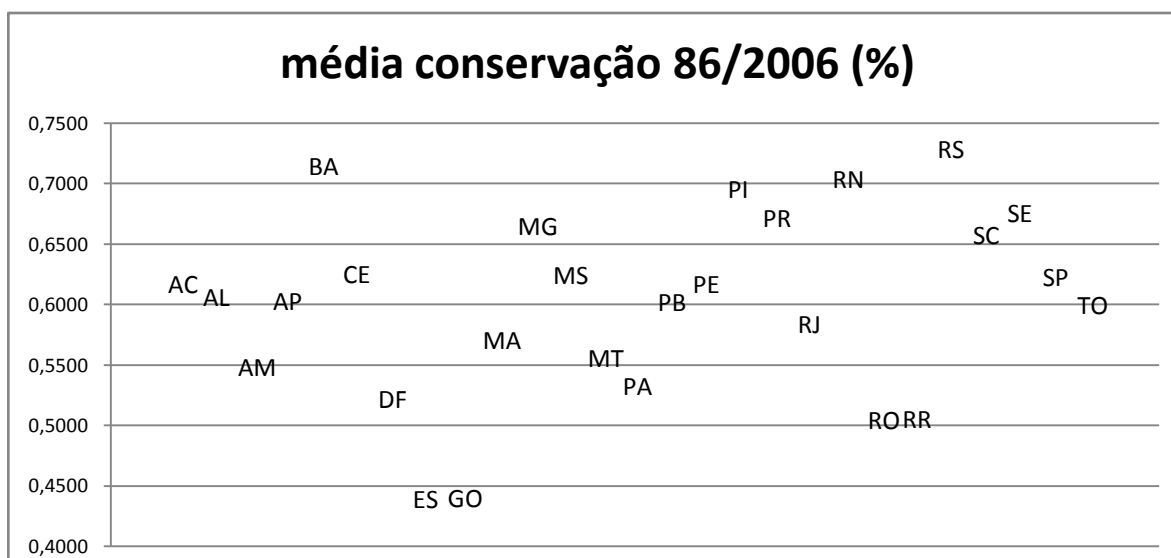


Figura 1 - Média de conservação 1986-2006

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e LEEX(IUPERJ)

A taxa média de desistência de concorrer à reeleição (excluídos os que tentaram a Câmara dos Deputados), é 22,51%, com desvio padrão igual a 0,1123. Com valor máximo de 68,29% em Goiás, nas eleições de 1990, e mínimo igual a 3,9%, em Minas Gerais, nas eleições de 2002. Similarmente à taxa de renovação, a taxa de desistência é de pouca utilidade para este trabalho. Esta taxa indica a vontade de permanecer na instituição, independente das fórmulas eleitorais para a conversão de votos em cadeiras e do sucesso eleitoral dos candidatos à reeleição.

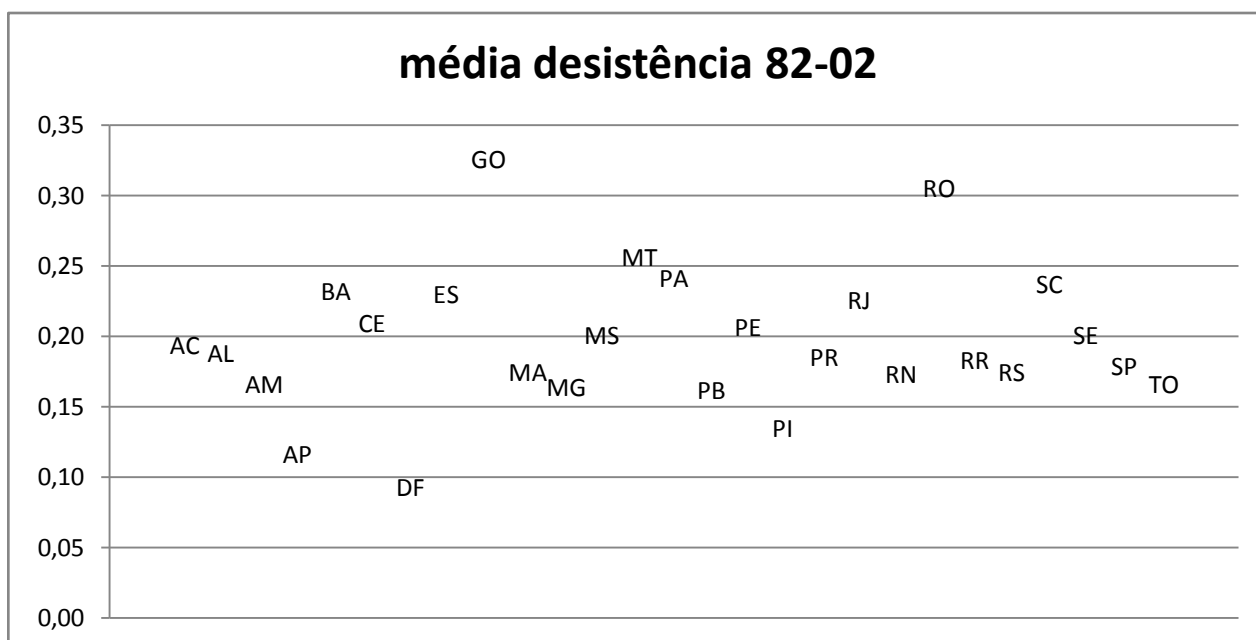


Figura 2 - Média de desistência 1982-2002²

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do LEEX (IUPERJ)

Mais uma vez, o pressuposto para a análise da taxa de desistência é derivado de Polsby (1968): os recursos disponíveis para a atuação no parlamento tornariam mais interessante aos seus membros optarem por continuar prestando serviços na instituição.

A fim de testar esta hipótese, foi elaborado um gráfico, com dados obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional e ao Leex (Iuperj): o primeiro eixo é a média padronizada da despesa legislativa (que inclui Tribunal de Contas) entre 1995 e 2005 dividido pelo número de cadeiras; e o segundo eixo é a taxa média de desistência nas eleições entre 1994 e 2002 (para legislaturas que se iniciaram em 1995 e se encerraram em 2006).

² Foram utilizados somente os dados atualizados até as eleições de 2002, porque, de acordo com dados do TSE, o número de candidatos à reeleição era maior do que o número de cadeiras disponíveis e não se conseguiram maiores informações. Os dados de LEEX (IUPERJ) foram atualizados somente até 2002.

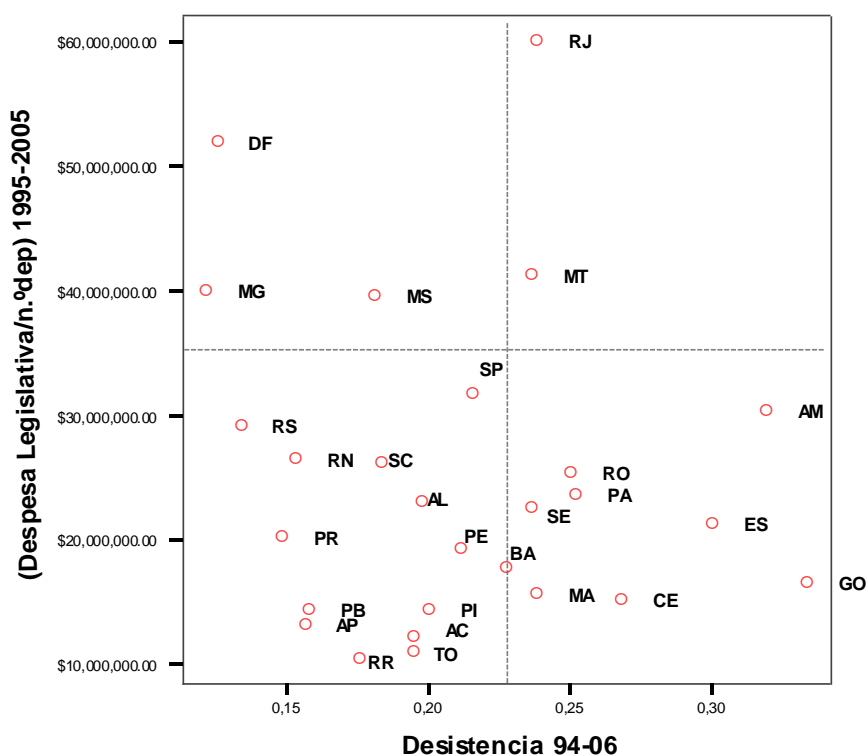


Figura 3 - Despesa Legislativa 1995-2005/nº de cadeiras e Taxa de Desistência nas eleições 1994-2002

Fonte: Elaboração própria, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional e LEEX (IUPERJ)

Como se pode verificar, não existe uma correlação, nas Assembleias brasileiras, sobre o volume de recursos e a permanência dos parlamentares, ou a sua vontade de permanecer na instituição. Não obstante, o trabalho de Squire (1992) já demonstrou que um parlamento pode ser atuante independente das taxas de rotatividade, ou existência de regras universais como a senioridade para a distribuição dos cargos parlamentares. Ademais, a taxa de renovação é um substituto pobre da variável que realmente poderia ser relevante, a habilidade da instituição de não sofrer os efeitos da renovação de seus membros (Hibbing, 1999). No entanto, não existem indicadores para mensurar esta variável e quais seriam os seus efeitos para que um Legislativo pudesse se contrapor ao Executivo, o que nos levou a abandonar a categoria da carreira parlamentar como elemento fundamental para definir o poder das Assembleias vis-à-vis os governadores.

No que se refere aos recursos financeiros das Assembléias Legislativas, o volume de recursos disponíveis seria, em si, de pouca importância para se aferir a capacidade de intervenção de um parlamento nas políticas públicas implementadas no estado. Isto porque no Brasil existem enormes disparidades regionais e diferenças entre o número de cadeiras parlamentares em cada estado (entre 24 e 94).

Como teste, procurou-se, inicialmente, verificar o custo total das Assembléias em relação à despesa total do estado. Verificou-se apenas que nos estados mais pobres o custo do legislativo é maior, como no caso de Alagoas, em 1997, ocasião em que a despesa legislativa representou 10% do orçamento do estado, em decorrência de drástica redução da despesa total do estado, não acompanhada pelo Legislativo.

Mais interessante é o dado da despesa legislativa dividida pelo número de parlamentares. Neste caso, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Distrito Federal apresentam um valor muito alto em relação às demais Assembléias, o que demonstra um poder de barganha individualizado. Isso será importante nos estudos de caso, uma vez que tais recursos podem, a um só tempo, favorecer a fragmentação e ser uma moeda de troca para que os deputados sejam menos reativos às propostas do Executivo – algo que veremos nos casos de Minas e, sobretudo, Rio de Janeiro.

No que se refere às variáveis internas à Assembléia, descartou-se o uso daquelas que são muito similares no conjunto dos estados, como a duração das sessões legislativas. Todos os Legislativos estaduais têm sessões anuais, podendo se auto-convocar extraordinariamente, ou serem convocados pelo Governador para tratar de assuntos urgentes³. Por essa razão, dada a similaridade encontrada, o poder de autoconvocação, a prerrogativa do governador de convocar a Assembléia e a duração das sessões não serão computados na classificação das Assembléias.

Ainda no campo das similaridades relativas às regras internas, os 27 legislativos estaduais têm como órgãos a Mesa Diretora, as Comissões e as Lideranças. Em todos os estados a

³ Entretanto, a Assembléia do Amapá estabelece que, durante o período de 120 dias que antecedem as eleições gerais, estaduais ou municipais, as Sessões Ordinárias da Assembléia serão realizadas, uma vez por semana, em dia e horário estabelecido pela Mesa Diretora. E na Assembléia de Sergipe, não ocorrem sessões às sextas-feiras e qualquer cerimônia com data fixada constitucionalmente que caia numa sexta-feira, será transferida para o dia útil subsequente. A Assembléia do Amapá também prevê e regulamenta as sessões itinerantes, na qual há previsão de espaço para que cidadãos previamente inscritos possam usar a palavra.

Mesa Diretora é composta por presidente e secretários e eleita para um mandato de dois anos. O conjunto possui estrutura de comissões e lideranças partidárias. Também em todos eles é o presidente da Assembléia quem nomeia os membros das comissões, mediante indicação dos líderes partidários, respeitando, no que couber, o princípio da proporcionalidade partidária. Finalmente, a totalidade das Assembléias recebe a mensagem do Executivo para a legislação orçamentária.

A Mesa Diretora é responsável pelo ordenamento dos trabalhos Legislativos e administrativos de uma Casa Legislativa. Em nenhum estado o Regimento Interno pode ser alterado sem parecer favorável da Mesa. Em sua composição, por ordenamento constitucional federal, deve ser respeitado o princípio da proporcionalidade partidária. Em nenhum Regimento Interno analisado existe a regra da senioridade para ocupar quaisquer cargos nas Assembléias.

Nos 27 Legislativos estudados, a Mesa Diretora é composta por presidente e secretários, com a estrutura mínima de um presidente e dois secretários e, com exceção dos estados do Amazonas e Roraima, seus membros efetivos não podem fazer parte das comissões permanentes. O número de membros varia entre 6 (Roraima e Sergipe) e 13 (Rio de Janeiro), e, em 12 estados, o número de membros é sete, dos quais três efetivos e quatro suplentes (1º e 2º Vice Presidentes, e 3º e 4º Secretários).

Em todas as Assembléias, com exceção de Santa Catarina e Tocantins, o presidente concentra os poderes relativos ao ordenamento do processo legislativo: na Assembléia de Santa Catarina, é da competência do 1º Secretário distribuir as matérias às comissões e incluir na pauta as matérias em condições regimentais de figurar na Ordem do Dia. Estas atribuições são muito importantes para o processo Legislativo: uma diz respeito a como e por quem as propostas serão analisadas e a outra organiza a pauta de votações em plenário. Na Assembléia de Tocantins, também há uma distribuição de poderes para o 1º Secretário, a quem compete supervisionar e orientar o trabalho das comissões, o que quer que isto signifique, uma vez que o regimento interno não explicita.

Tabela 1 - Mesa Diretora

Membros da Mesa	Membros com Poderes Efetivos	Membros com Poderes de Ordenamento do Processo Legislativo	Estados
6	3	1	Amazonas, Roraima e Sergipe
7	3	1	Acre, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, São Paulo
7	7	1	Pernambuco
7	3	2	Santa Catarina e Tocantins
8	3	1	Bahia
8	4	1	Distrito Federal
9	3	1	Maranhão
9	4	1	Paraná
10	5	1	Ceará
11	3	1	Rio Grande do Sul
12	5	1	Paraíba
13	2 ⁴	1	Rio de Janeiro

Fonte: elaboração própria a partir de consulta aos Regimentos Internos

A título de ilustração, na Câmara dos Deputados federal, a Mesa é composta por um Presidente, dois Vice-Presidentes, quatro Secretários e quatro suplentes de secretários, ou seja, possuem menos membros que as Mesas das Assembléias da Paraíba e do Rio de Janeiro. E somente o Presidente da Câmara detém poderes de ordenamento do Processo Legislativo.

Deve-se considerar que a Mesa é formada, respeitando, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária. Se somente um de seus membros concentrar poderes quanto ao processo legislativo (que são extensos, como se poderá observar ao longo deste capítulo) para que um governador tenha tranquilidade em aprovar suas propostas e evitar constrangimentos causados por um escrutínio minucioso de seu governo, basta concentrar esforços a cada dois anos para que um fiel aliado seja eleito presidente da Assembléia e, assim, controle o processo legislativo.

André Pereira (2004) aponta que os presidentes de Assembléias escolhidos no primeiro biênio em dois mandatos (1995 e 1999) eram de partidos aliados do governador, muitos dos quais candidatos únicos. E que a presidência das comissões mais importantes também coube a deputados da bancada governista (na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, 21 presidentes eram aliados, 13 não aliados e 5 casos sem informação, ao passo que na Comissão de Finanças e Orçamento – CFO, 23 aliados as presidiram, 10 não aliados e 6 sem informação).

⁴ Compete ao Primeiro Secretário delegar suas funções aos demais secretários. De 1997 a 2002, esta função coube ao deputado Jorge Picciani (PMDB)

Numa classificação sobre concentração do poder decisório, embora a distribuição dos postos internos seja importante, como veremos nos estudos de caso, a diferença entre as Assembléias é quase nula, tal qual revela a Tabela abaixo.

Tabela 2 - Concentração de Poderes Legislativos do Presidente via distribuição dos postos internos

Maior	Acre Amazonas Amapá Bahia Ceará Distrito Federal Espírito Santo Goiás Maranhão Mato Grosso do Sul Minas Gerais Pará Paraíba Paraná Pernambuco Rio de Janeiro Rio Grande do Norte Rio Grande do Sul Roraima São Paulo Sergipe
Menor	Santa Catarina Tocantins

Fonte: elaboração própria a partir de consulta aos Regimentos Internos

Assim, apesar da óbvia importância da concentração de poderes na maioria dos presidentes das Assembléias Legislativas, é importante para indicar que a uniformidade constatada praticamente inviabiliza o uso dessa variável em um estudo comparativo.

Nas seções seguintes, serão apresentadas as variáveis selecionadas para a comparação das capacidades institucionais das Assembléias Legislativas nas suas duas funções precípuas: Legislativa e Fiscalizadora. Foram criadas apenas duas categorias classificatórias: alta ou baixa, de maneira a permitir a operacionalização da comparação e evitar a criação de diversas categorias que contivessem apenas um estado. Se, por um lado, perdem-se nuances institucionais, por outro, evita-se o risco de se criar uma tipologia com 24 tipos de Assembléias, o que inviabilizaria qualquer análise. Por essa razão, as principais características dos estados em cada variável verificadas são descritas ao longo do texto, a fim de que o leitor tenha ciência dos detalhes e qualificações ocultados pela classificação realizada.

3.1 Construção da Variável Capacidade Legislativa

Para a construção da variável da Capacidade Legislativa serão consideradas duas variáveis: os poderes legislativos do governador e a capacidade de participação dos deputados estaduais no processo orçamentário.

3.1.1 Poderes Legislativos do Governador

A Constituição de 1988 reserva ao Poder Executivo amplos poderes legislativos, como iniciativa privativa de leis; direito de que suas propostas sejam apreciadas em regime de urgência⁵; medidas provisórias e leis delegadas.

Nos 27 estados os governadores têm a prerrogativa de solicitar urgência em projetos de sua autoria e convocar extraordinariamente o Legislativo para apreciar projetos que repute urgentes. Todos eles também detêm a prerrogativa de iniciar a legislação orçamentária, o que compreende o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária. Nos dois casos, o Presidente da República detém as mesmas competências.

Em seis estados (Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins), os governadores podem legislar independente de deliberação prévia da Assembléia para alterar o *status quo*, com o instrumento da medida provisória. Destes estados, no Acre, Paraíba e Santa Catarina, além de Medidas Provisórias, os chefes do Executivo estadual contam também com o instrumento da Lei Delegada.

As Leis Delegadas são atos normativos, equiparáveis às leis ordinárias, elaborados e editados pelo Executivo e aplicados a casos especiais, mediante autorização e delegação expressa do Legislativo. Os governadores de 21 estados contam com esta prerrogativa, inexistente no Distrito Federal e nos estados do Espírito Santo, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo. O Presidente da República conta com os dois instrumentos.

⁵ Vencido o prazo de 45 dias, o projeto é automaticamente incluído na Ordem do Dia, como primeiro item, até sua deliberação

Deve-se ressaltar que apenas quatro governadores não dispõem das prerrogativas de editar Medidas Provisórias e elaborar Leis Delegadas: os do Distrito Federal, do Espírito Santo, do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Não obstante, existem variações nas matérias que podem ser objeto de delegação, de acordo com as Constituições estaduais, conforme tabela a seguir:

Tabela 3 - Restrições às Leis Delegadas

Não será objeto de lei delegada:	Estado	Total
Matéria de lei complementar	Alagoas, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins	16
Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento	Alagoas, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins	17
Matéria de competência exclusiva do Legislativo	Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins	17
Organização do Judiciário	Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins	16
Organização do MP	Alagoas, Amazonas, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins	14
Organização do TCE	Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná e Roraima	7
Iniciativa privativa dos municípios	Goiás e Mato Grosso	2
Direitos individuais	Paraná	1
Abertura de créditos	Sergipe	1

Fonte: elaboração própria com base nas Constituições estaduais.

As Leis Delegadas foram instituídas na Constituição baiana em 1999, através da Emenda à Constituição Estadual nº 07, de 18 de janeiro de 1999, no entanto, o texto constitucional não explicita restrições às matérias que não podem ser objeto de leis delegadas⁶. As vedações mais frequentes, presentes em 17 estados, referem-se às competências exclusivas do Legislativo e às leis do ciclo orçamentário.

A título de comparação, no caso do Legislativo nacional, não pode ser objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

⁶ A Constituição do Estado da Bahia sofreu apenas 11 emendas, desde sua edição, até 2006, e uma emenda aumentou o poder legislativo do Governador.

nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

No que se refere à iniciativa privativa do governador, verifica-se que, nos 27 estados, está reservada ao governador a iniciativa de legislação referente à organização administrativa e cargos, funções e empregos públicos, assim como no nível federal, esta matéria está reservada ao presidente da República.

Tabela 4 - Leis de Iniciativa Privativa do Governador

Iniciativa Privativa do Governador	Estados
Organização administrativa	27
Matéria Tributária, financeira e orçamentária	15
Ministério Público	25
Procuradoria Geral do Estado	24
Serviços Públicos	11
Cargos, funções e empregos públicos	27
Fixação ou modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros	25
Empresas de Economia mista ou públicas	20
Cartórios notariais e registros públicos	1

Fonte: elaboração própria com base nas Constituições Estaduais

A Carta paulista é a única que lista, dentre as iniciativas privativas do governador, legislação referente a cartórios notariais e registros públicos. Não constam, nas Constituições do Ceará e do Rio Grande do Norte, a iniciativa privativa do governador para leis sobre a organização do Ministério Público, assim como Procuradoria Geral do Estado, no que são acompanhados pelo Distrito Federal. Ainda, Distrito Federal e Paraíba não assinalam a fixação e modificação de efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, como iniciativa privativa de seus governadores. Paraná, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e São Paulo omitem empresas de economia mista ou públicas.

No que se refere à matéria tributária, financeira e orçamentária, a iniciativa é exclusiva do Governador nos seguintes estados: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Tocantins. Mas todas as Constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal determinam que é prerrogativa do Executivo encaminhar ao Legislativo os Projetos de Lei referentes ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária anual.

Em onze estados, somente o governador pode iniciar legislação referente a serviços públicos, quais sejam, o Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba e Tocantins. No estado da Bahia, o governador tem esta prerrogativa exclusiva para serviços públicos que importem aumento de despesa. Grande parte das ações estaduais podem ser entendidas como serviços públicos, especialmente se não estão discriminados, na Constituição, quais aspectos dos serviços públicos são de iniciativa privativa do governador, o que significa que todos o sejam. Nestes estados, é de se esperar que a capacidade legiferante dos parlamentares seja bastante restrita.

Com estes dados preliminares, verifica-se que existem diferentes matizes institucionais para os poderes legislativos dos governadores, resumidos na tabela a seguir:

Tabela 5 - Poderes Legislativos do Governador

Medida Provisória + Lei Delegada + Possibilidade de Delegação para Matéria Orçamentária + Iniciativa Privativa de Serviços Públicos + Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Matéria Tributária, financeira e orçamentária+ Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Acre
Medida Provisória + Lei Delegada + Iniciativa Privativa de Serviços Públicos+Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Matéria Tributária, financeira e orçamentária+ Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Tocantins
Medida Provisória + Lei Delegada	Santa Catarina
Medida Provisória + Iniciativa Privativa de Serviços Públicos +Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Matéria Tributária, financeira e orçamentária+ Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Maranhão
Medida Provisória+ Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Piauí
Lei Delegada + Possibilidade de Delegação para Matéria Orçamentária + Iniciativa Privativa de Serviços Públicos+Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Matéria Tributária, financeira e orçamentária+ Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Bahia, Ceará, Goiás, Paraíba
Lei Delegada+ Iniciativa Privativa de Serviços Públicos + Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Matéria Tributária, financeira e orçamentária+ Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Alagoas, Amazonas, Amapá, Minas Gerais
Lei Delegada+ Iniciativa Privativa de Serviços Públicos + Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Mato Grosso
Lei Delegada + Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Matéria Tributária, financeira e orçamentária+ Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Pará, Pernambuco, Sergipe
Lei Delegada + Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte
Lei Delegada	Paraná, Rondônia e Roraima
Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Matéria Tributária, financeira e orçamentária	Distrito Federal,
Iniciativa privativa do Governador para legislação Referente a Empresas de Economia mista ou públicas	Espírito Santo, Rio Grande do Sul
---	São Paulo

Fonte: elaboração própria com base nas Constituições Estaduais

A título de ilustração, o presidente da República conta com Medida Provisória, Lei Delegada, iniciativa privativa para serviços públicos e matéria tributária e orçamentária.

Para um quadro comparativo entre os poderes legislativos do governador, inversamente proporcional à capacidade Legislativa da Assembléia, foi construído um quadro

classificando os estados em duas categorias segundo os poderes legislativos concentrados pelo governador: alto ou baixo.

A existência de um ou mais mecanismos, como Medidas Provisórias, Leis Delegadas e Iniciativa Privativa sobre Serviços Públicos, caracteriza um governador com altos poderes legislativos e, na inexistência desses mecanismos, seria considerada baixa.

O instrumento da Medida Provisória altera o *status quo* assim que editada de maneira que o custo de sua rejeição recai sobre os parlamentares. Ademais, o fato de entrarem em vigor assim que editadas, aumentam o custo de sua rejeição. Além disso, seu prazo de tramitação é curto, com inclusão automática na Ordem do Dia, de maneira a “furar a fila” da agenda do Legislativo. Não obstante, devem ser deliberadas pelas Assembléias.

Já o instrumento da Lei Delegada pode ser uma carta branca sobre determinada matéria, com aprovação legislativa prévia. No caso das duas delegações conferidas pela Assembléia mineira ao governador Aécio Neves, o Legislativo mineiro delegou todo o poder para efetuar as Reformas Administrativas, sem qualquer controle prévio ou posterior.

Por sua vez, a prerrogativa do governador propor privativamente matérias relativas a serviços públicos pode retirar a prerrogativa propositiva do Legislativo estadual de qualquer matéria que não seja honorífica ou proposta pelo governador, por envolver serviços públicos.

Tabela 6 - Classificação dos Estados segundo os Poderes Legislativos do Governador

Alto	Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins
Baixo	Distrito Federal, Espírito Santo, Rio Grande do Sul, São Paulo

Fonte: elaboração própria com informações obtidas nas Constituições estaduais

Em apenas quatro unidades da federação, os poderes legislativos concentrados pelo governador foram classificados como baixos: Distrito Federal, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo. Não obstante, não significa que o poder legiferante desses legislativos sejam amplos. De acordo com Tomio (2006), em geral, a capacidade propositiva das Assembléias legislativas seria muito baixa:

Sem exceder na constatação, a imensa maioria da produção legislativa estadual tem caráter de decreto administrativo, com deliberação partilhada entre o executivo e o

legislativo estaduais. É equivocada, portanto, a crítica costumeira ao conteúdo da legislação estadual. Mesmo que desejassem, os legisladores estaduais não podem produzir norma jurídica tida como relevante. E, na maior parte dos casos, não podem sequer iniciar a legislação mais prestigiada que está sob a esfera decisória estadual. Propor leis sobre matérias tributárias, fiscais, orçamentárias e de administração pública (organização do trabalho, efetivo e provimentos dos servidores públicos civis e militares) é uma prerrogativa do executivo estadual. Resta, portanto, aos deputados estaduais, preferencialmente, propor leis de ‘utilidade pública’, ‘homenagens’ e ‘denominações de próprios públicos’. Neste sentido, não só o resultado do processo decisório é constrangido pela institucionalidade política; o próprio conteúdo das leis que os parlamentares podem propor também o é. Não há sentido, portanto, em exigir dos parlamentares aquilo que eles não podem fazer: propor e aprovar leis de grande complexidade e impacto normativo. (Tomio, 2006, pg. 7)

Tomio (2006) analisou a produção legislativa de seis Assembléias (Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) e afirmou que, em razão da concomitância da elaboração das constituições estaduais (1989) e das normas constantes da Constituição federal, existiria pouco espaço para inovação institucional entre os estados. Propõe que as poucas diferenças institucionais se devam a interpretações divergentes da Constituição federal e mudanças efetuadas no decorrer da década de 1990. Contudo, não se pode concordar que não seja significativa a existência em alguns estados de instrumentos como Medidas Provisórias, Leis Delegadas e Iniciativa Privativa do Executivo para legislação referente a serviços públicos; e sua ausência em outros.

No entanto, a classificação das Assembléias segundo sua capacidade legislativa não seria completa sem a ponderação da capacidade de modificação da proposta orçamentária enviada pelo governador. Mesmo que a capacidade de iniciativa legislativa dos deputados estaduais seja muito pequena e um eventual governador decida não apresentar quaisquer propostas, anualmente, o Executivo teria que submeter aos parlamentares duas propostas legislativas: o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e o projeto de Lei Orçamentária anual. As leis do ciclo orçamentário são as mais importantes a serem analisadas anualmente por um parlamento, e sua tramitação no Legislativo deve ser considerada para se aferir a capacidade legislativa de uma determinada Casa Legislativa, objeto da próxima seção.

3.1.2 Capacidade de Intervenção no Orçamento

O orçamento é uma disputa política sobre quem receberá o quê. Os recursos são finitos e as destinações diversas: educação, transporte, saúde, segurança pública, meio ambiente, desenvolvimento, dentre outros. Irene Rubin (2005) analisou os artigos publicados em 25 anos da revista *Public Budgeting & Finance* e constatou que os Legislativos estaduais norte-americanos passaram a participar mais ativamente nas decisões sobre verbas após os cortes efetuados pela administração Reagan. Com os cortes de recursos, os parlamentares se envolveram para ganhar controle dos gastos estaduais, defender suas prioridades no uso de recursos federais, exercer poder discricionário sobre para quais programas os recursos correspondentes do estado seriam comprometidos, e limitar demandas futuras para os recursos estaduais de forma a poder arcar com os programas federais quando os recursos federais acabassem.

Em 1995, os estados brasileiros se depararam com a necessidade de efetuar o ajuste fiscal. Os recursos ficaram ainda mais restritos, podendo ter induzido a um maior envolvimento dos deputados estaduais e distritais, nas políticas públicas dos estados. Mas deve-se lembrar que, nos estados norte-americanos, houve uma onda de reformas para o fortalecimento dos legislativos estaduais anterior à restrição de recursos orçamentários estaduais, e que nada semelhante ocorreu no Brasil para o fortalecimento institucional das Assembléias Legislativas.

O único estudo identificado sobre o processo orçamentário no nível estadual de governo é o de Schneider (2005), que tem por objetivo analisar o grau de democracia dos processos orçamentários em quatro estados: Bahia, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul. O autor contrasta casos nos quais o processo orçamentário é mais autoritário com casos nos quais ocorreu maior aprofundamento democrático, em razão de variações no grau e no tipo de conflito político locais.

No entanto, o autor analisa apenas as instituições de democracia direta, ainda que perceba que, em algumas dessas instituições, os aliados do Executivo possam fazer valer sua vontade. Serão processos orçamentários mais democráticos? Ou apenas formas de contornar uma forte oposição do Legislativo? Não se pretende aqui afirmar que o Legislativo seja o único ente que deva ser consultado, ou que tenha capacidade técnica e interesse em participar ativamente do processo orçamentário. Não obstante, consideramos temerário considerar um processo democrático ou não somente pela abertura à participação direta da população.

Schneider (2005) reconhece que o PDT do Rio Grande do Sul dominava os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), razão da sua oposição à implantação do orçamento participativo, proposto pelo PT. O próprio autor reconhece que um colegiado de secretarias, ao invés da prevalência de uma, é característica de um processo orçamentário democrático, ou mesmo a transparência e a prestação de contas sobre a execução orçamentária. Não há indícios no texto de que os estados rotulados como democráticos adotem tais mecanismos. Outra explicação alternativa seria na direção oposta, com níveis de conflito endógenos às instituições orçamentárias estaduais, no entanto, seu trabalho não explora esta sugestão.

O trabalho de Schneider indica que existem diferenças entre os processos orçamentários da Bahia, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul. Propõe, ainda, que em Pernambuco e no Rio Grande do Sul o nível de conflito político é maior que na Bahia e no Paraná, respectivamente. Não há menção aos demais estados, o autor não situa os casos selecionados em relação ao que ocorre no conjunto do nível estadual, nem faz um paralelo com o nível federal. Ou seja, apresenta dados e análises para quatro estados, que não são passíveis de generalização ou de contextualização, e não apresenta dados referentes à tramitação legislativa da proposta orçamentária, interesse deste trabalho.

Para os fins desta Tese, a forma e o processo de tramitação e negociação para aprovação do orçamento podem ser bons indicadores do controle do Executivo sobre o processo orçamentário e, conseqüentemente, sobre a independência do Legislativo. Com este objetivo, para o caso brasileiro, serão analisados a forma e o processo de tramitação previstos nos regimentos internos das Assembléias.

O processo orçamentário brasileiro é regulado pela Lei n.º 4.320, de 1964, recepcionada, na ausência de nova lei complementar federal, pela Constituição federal de 1988. Esta lei garante uma certa homogeneidade aos três níveis de governo brasileiro na formatação do Orçamento. Os parlamentares podem somente remanejar recursos de investimento, o que representa menos de 10% do total de despesas (e após 1997, menos de 5% nos estados). Por essa razão, mais importante do que o impacto da atuação parlamentar sobre a peça orçamentária, é o quanto a proposta original do governador é passível de modificações durante a tramitação legislativa. Se a apresentação de emendas for permissiva e sua discussão e deliberação ocorrerem

em um processo transparente, passível de acompanhamento dos parlamentares não membros da Comissão de Orçamento, com direito a discussão, maior será a capacidade de intervenção parlamentar em uma peça rotulada como técnica.

Mediante consulta às Constituições estaduais e os Regimentos Internos do Legislativo, verificou-se que somente nos estados do Acre, Bahia, Ceará, Goiás e Paraíba, existe a possibilidade de delegação para a elaboração deste tipo de leis.

Com base nos Regimentos Internos das Assembléias, classificamos os processos orçamentários de acordo com a facilidade de apresentação e aprovação de emendas ao projeto do Executivo:

Tabela 7 – Apresentação e deliberação de emendas ao Projeto Orçamentário

Prazo para apresentação de emendas restrito. Emendas rejeitadas pela CFO somente serão analisadas pelo plenário mediante requerimento de 1/3	Emendas abertas, apreciadas pelo Plenário mesmo que com parecer contrário
Acre Espírito Santo Goiás Maranhão Paraná Pernambuco Sergipe	Amapá Amazonas Bahia Ceará Distrito Federal Mato Grosso do Sul Minas Gerais Pará Paraíba Rio de Janeiro Rio Grande do Sul ⁷ Roraima Santa Catarina São Paulo Tocantins

Fonte: elaboração própria com base em pesquisa realizada nos Regimentos Internos

Dentro do legislativo, Paraná e Pernambuco aparecem com processos restritivos à participação parlamentar, enquanto Bahia e Rio Grande do Sul, com processo mais abertos, no que se refere à apresentação e deliberação sobre as emendas. Em razão do estudo de Schneider (2005), o resultado esperado seria que Pernambuco e Bahia tivessem suas posições invertidas. Uma explicação alternativa poderia ser que, na ausência de conflito político, haveria menos

⁷ Na Assembléia do Rio Grande do Sul, são necessárias assinaturas de três deputados (5,45% do total de seus membros) para que uma emenda rejeitada pela Comissão de Finanças seja apreciada pelo Plenário.

razões para coibir formalmente a participação parlamentar, o uso das prerrogativas poderia ser controlado de outra maneira.

A fim de ilustrar as diferenças encontradas, serão apresentados os processos mais divergentes, que se localizariam em pontos diversos da escala. No Acre, o prazo para apresentação de emendas junto à Comissão e o plenário é de cinco dias. Se a Comissão de Orçamento e Finanças não decidir no prazo de sessenta dias, o projeto será incluído na Ordem do Dia, ficando as emendas prejudicadas, salvo as que forem requeridas para julgamento pelo Plenário, por um terço dos membros da Assembléia. A discussão e votação do projeto na comissão de finanças independem de publicação e discussão e as emendas rejeitadas, somente poderão ser apreciadas pelo Plenário mediante requerimento de 1/3. Na Assembléia do Maranhão, se a Comissão de Orçamento não deliberar no prazo regimental, o projeto será incluído na Ordem do Dia, as emendas ficam prejudicadas, salvo as que forem requeridas para julgamento pelo Plenário, por um terço dos membros da Assembléia.

Diferentemente, o processo de tramitação na Câmara Distrital prevê que, recebido o projeto, os líderes decidem, em conjunto, um montante por deputado, para emendas que serão aprovadas, independente de discussão, ou de parecer. Em seguida, o projeto é encaminhado à Comissão de Finanças, a fim de ser elaborado um parecer prévio sobre o projeto e confecção de manuais para elaboração e apresentação de emendas a serem distribuídos a cada um dos deputados. É estabelecido um cronograma de trabalho para a comissão, para recebimento de novas emendas (extra quota) e elaboração dos relatórios parciais e geral. As emendas devem ser analisadas por órgão ou função e sua rejeição ou modificação deve ser fundamentada. Os prazos da Comissão para emitir parecer começam a fluir com o recebimento do projeto e terminam sete dias antes de se esgotar o prazo da Câmara Legislativa para sua apreciação. Se faltarem quatro dias para terminar o prazo da Câmara Legislativa para sua aprovação, os projetos serão incluídos, independente de parecer, na Ordem do Dia. No segundo turno, só são aceitas emendas apresentadas: I – pela Mesa Diretora; II – por Comissão Permanente; III – por um sexto dos membros da Câmara Legislativa.

Cabe ressaltar que, das Assembléias estudadas, somente a Câmara Distrital e a Assembléia paulista (nos anos de 2005 e 2006) possuem o sistema de quotas “per capita” para emendas ao orçamento, assim como no Congresso Nacional. Nos demais legislativos, somente

existe um tipo de emenda ao projeto de lei orçamentária, que é submetido à análise da Comissão de Orçamento. O sistema de quotas “per capita” pode ser interpretado de duas maneiras: garantia de que todos os parlamentares poderão contribuir, de alguma maneira, para o aperfeiçoamento do orçamento do Estado, incluindo modificações que serão aprovadas automaticamente para públicos e localidades determinadas, que poderão ser rastreados e controlados. No entanto, uma interpretação alternativa seria a institucionalização do clientelismo, ou do financiamento público de campanhas, uma vez que recursos públicos serão utilizados para satisfazer apenas as bases eleitorais dos parlamentares podendo beneficiá-los eleitoralmente no futuro. Uma vez que não se pode aferir a importância da existência de quotas para emendas distributivas *per capita* sobre as relações Executivo-Legislativo, sua existência não será considerada na elaboração da classificação.

Em Minas Gerais, o projeto não é publicado na íntegra, mas distribuído em avulsos para os Deputados e às comissões concernentes e encaminhados à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária para, no prazo de 60 (sessenta) dias, receberem parecer. Nos primeiros vinte dias deste prazo, poderão ser apresentadas emendas ao projeto. Da discussão e da votação do parecer na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária poderão participar, com direito a voz e voto, dois membros de cada uma das comissões permanentes às quais tenha sido distribuído o projeto, observado, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade das representações partidárias ou do Bloco Parlamentar. Mas, como será visto no estudo de caso, apenas emendas paroquiais, no valor total de até R\$ 600 mil por parlamentar podem ser aprovadas.

A classificação das Assembléias Legislativas e Câmara Distrital segundo sua Capacidade Legislativa considera os poderes legislativos do governador e a capacidade de propor modificações nas leis do ciclo orçamentário. Em primeiro lugar, foram considerados os poderes legislativos do governador. Se estes fossem altos, independente do processo de tramitação da proposta orçamentária, a capacidade legislativa seria considerada baixa. Se os poderes legislativos do governador fossem baixos, e o processo orçamentário restritivo à aprovação de emendas parlamentares, a capacidade legislativa da Assembléia seria considerada baixa. No caso da Assembléia capixaba, os poderes legislativos do governador são comparativamente baixos,

mas, pelo caráter restritivo do processo orçamentário, sua capacidade legislativa foi considerada baixa, como se poderá verificar na tabela a seguir:

Tabela 8 - Classificação das Assembléias Legislativas consoante sua capacidade legislativa

Alta	Distrito Federal, Rio Grande do Sul São Paulo
Baixa	Acre Amazonas Amapá Bahia Ceará Espírito Santo Goiás Maranhão Mato Grosso do Sul Minas Gerais Pará Paraíba Paraná Pernambuco Rio de Janeiro Rio Grande do Norte Roraima Santa Catarina Sergipe Tocantins

Fonte: elaboração própria, com base nos Regimentos Internos e Constituições Estaduais.

Verifica-se, portanto, que as Assembléias com maiores capacidades legislativas seriam as do Distrito Federal, Rio Grande do Sul e São Paulo. Os demais estados foram classificados como com baixa capacidade legislativa.

Deve-se ter em mente que, esta classificação, ao priorizar a identificação das diferenças entre os estados, estabelece a comparação somente entre as Assembléias presentes na amostra. Não se pode afirmar que a capacidade legislativa de qualquer um destes legislativos seja alta, em termos absolutos, ou em comparação com legislativos de outros países. E muito menos que as regras previstas sejam praticadas.

Na seção seguinte, serão explorados os mecanismos institucionais para a função fiscalizadora das Assembléias Legislativas e da Câmara Distrital. Conforme apontado por Lemos (2006), o controle parlamentar sobre o Executivo é pouco estudado no Brasil. Os estudos legislativos privilegiam a produção das leis, e poucos mencionam a função fiscalizadora. No entanto, existem alguns instrumentos de fiscalização para acompanhamento das atividades do

Executivo, e, como último recurso, para cobrar resultados (Lemos, 2006), os quais serão analisados a seguir.

3.2 Construção da Escala Capacidade Fiscalizadora

Esta seção se concentrará nas instituições formais que permitem a fiscalização do Executivo pelo Legislativo e suas implicações para a elaboração de políticas públicas, mas deve-se sempre lembrar que os instrumentos formais não se convertem em ações automaticamente. Um problema grave com a fiscalização é a mensuração de seus efeitos (Lemos, 2006). Pode-se verificar o número de ações de fiscalização iniciadas, mas os seus resultados, em termos de políticas públicas, ou mudanças políticas, são de difícil mensuração. Não foram obtidos os Regimentos Internos de quatro Assembleias: Alagoas, Mato Grosso, Piauí e Rondônia, que não farão parte do estudo.

De acordo com Lemos (2006), no Congresso Nacional a fiscalização situa-se entre 30 a 50% das atividades anuais. Em seu estudo, a autora verificou que membros de todos os partidos propõem ações fiscalizadoras, sendo que os partidos de esquerda apresentam mais propostas que os de centro e direita. Durante o governo Lula, os deputados do PT propuseram tantas ações de fiscalização quanto o PSDB, partido opositor. Mesmo presidentes fortes (que devem conseguir junto ao Congresso “tudo o que quiserem”), devem prover informações, documentos e explicações aos Legislativos que tenham algum nível de capacidade técnica, recursos e vontade política de efetuar ações fiscalizadoras.

Em um sistema de separação de poderes, a fiscalização é um dos instrumentos para evitar tomadas de decisões unilaterais. Uma hipótese deste trabalho é que os mecanismos de fiscalização presentes nas Assembleias podem ser usados na negociação com o Executivo: as Assembleias que detêm mais instrumentos de fiscalização teriam melhores condições de se fazerem ouvidas pelo Executivo e assim influírem nas políticas públicas que as demais.

Ao Legislativo compete o controle externo da Administração, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Para exercê-la, os parlamentares têm à sua disposição instrumentos como as Comissões Parlamentares de Inquérito, a Tomada de Contas do Governador (anuais), os Requerimentos de Informações, audiências públicas, convocação de

autoridades, Requerimentos de Fiscalização e Controle, realização de auditorias e a prerrogativa de sustar contratos julgados irregulares pelo Tribunal de Contas. No entanto, o uso destes mecanismos está condicionado à distribuição interna dos recursos parlamentares, pois em um Legislativo altamente centralizado, as chances de sucesso de iniciativas fiscalizadoras são muito pequenas.

De acordo com Lemos (2006), em seu estudo sobre o Congresso Nacional, são raras as convocações de autoridade em plenário, pois sua solicitação requer maioria absoluta para a aprovação do requerimento e sua oitiva deve ser encaixada na já sobrecarregada agenda do plenário. As comissões têm os mesmos poderes de convocação, mas menos membros, e podem convocar individual ou conjuntamente, em comissões reunidas, um ministro ou outras autoridades para uma audiência, com os mesmos efeitos do plenário. Por isso, elas seriam mais utilizadas.

Não foram encontradas diferenças significativas entre as Assembléias na sua prerrogativa de convocar autoridades e na realização de audiências públicas, razão pela qual estas duas variáveis serão excluídas da análise.

Figueiredo (2001) aponta que a concentração de poderes na Câmara dos Deputados afeta sua capacidade fiscalizatória. Eis aí outro aspecto que deve ser considerado para a construção de uma categorização da capacidade fiscalizadora das Assembléias Legislativas, objeto da próxima seção.

3.2.1 Divisão do Poder nas Assembléias

3.2.1.1 Lideranças

De acordo com Olson (1994), que elaborou um estudo sobre parlamentos de diferentes países, as lideranças partidárias são responsáveis pelo calendário de votação e controle de presença e votação dos membros da bancada, ainda que a estrutura do Conselho de Líderes exista apenas informalmente. O calendário de votações do plenário é geralmente acordado entre os líderes, que são consultados sobre a pauta e o processo de votação. Os partidos de oposição são consultados sobre a duração da votação dos projetos governamentais e, uma vez que o

governo tem interesse em ver suas propostas aprovadas em plenário sem debate ou votação nominal, cabe frequentemente à oposição decidir sobre o método de votação e a duração do debate. As lideranças também monitoram a presença dos membros e os orientam a votar de acordo com a disciplina partidária. A maioria das votações e decisões em plenário não é controversa: segue ritos rotineiros ou acordos previamente negociados, por esta razão, somente uma pequena parte das decisões é levada a votação e apenas uma parcela mínima é controversa e contestada.

Nas Assembléias e Câmara Distrital, os líderes são representantes das bancadas partidárias e de blocos parlamentares junto aos demais órgãos da Casa⁸. Compete aos líderes expressarem a posição de suas bancadas em plenário e nas reuniões de líderes e indicar os representantes para comporem as comissões. Existe também a figura do líder do governo, um parlamentar indicado pelo governador, para expressar e defender os interesses do governistas no Legislativo.

No que diz respeito aos recursos Legislativos, as Assembléias cujos Colégios de Líderes têm maior poder sobre o processo legislativo são as dos estados de Amazonas, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Espírito Santo. Nas Assembléias dos estados do Amazonas e de Minas Gerais, um acordo de líderes (que deve ser referendado pelo plenário) pode até mesmo dispensar a discussão e votação de determinada matéria, mediante requerimento oral de um dos Líderes, desde que o acordo não “vise a alterar essencialidade do processo Legislativo ou contra expressa norma regimental”. O colégio de Líderes da Assembléia do Rio Grande do Norte é quem opina sobre o número de membros de cada Comissão e sobre a representação das Bancadas nas diversas Comissões. Além disso, pode também dispensar exigências e formalidades regimentais para agilizar a tramitação das proposições. Já na Assembléia do Espírito Santo, é prerrogativa do colégio de líderes convocar reuniões conjuntas das Comissões, o que, em outras Assembléias, é prerrogativa de seu presidente ou dos presidentes das comissões envolvidas.

Ora, a “dispensa das formalidades regimentais” não é uma prerrogativa banal, pode significar ignorar o Regimento de acordo com as necessidades políticas do momento, impondo a

⁸ No Amapá, há a exigência de que o partido tenha ao menos dois representantes na Assembléia, para que possa indicar seu líder. Pode parecer pleonasmo, à primeira vista, mas não é incomum a figura do “líder de si mesmo”, nas Assembléias.

“vontade da maioria” sobre as regras estabelecidas. Se a base governista for ampla, pode significar uma extensa liberdade para que submeta a oposição a um “rolo compressor”, sem chance de defesa. Nos estados em que esta prerrogativa exista, pode-se afirmar que exista uma maior concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários. Não se pode rotular os poderes dos líderes como baixos, nas demais Assembléias, uma vez que são eles quem indicam os membros das comissões permanentes e temporárias e podem, a qualquer tempo durante a sessão, fazer comunicações que julgarem necessárias.

Tabela 9 - Concentração de Poderes dos Líderes Partidários

Maior Concentração de poder nas mãos dos Líderes Partidários	Amazonas Espírito Santo Minas Gerais Rio Grande do Norte
Menor Concentração de Poder nas mãos dos Líderes Partidários	Acre Amapá Bahia Ceará Distrito Federal Goiás Maranhão Mato Grosso do Sul Pará Paraíba Paraná Pernambuco Rio de Janeiro Rio Grande do Sul Roraima Santa Catarina São Paulo Sergipe Tocantins

Fonte: elaboração própria a partir de consulta aos Regimentos Internos

3.2.1.2 Comissões

As comissões parlamentares podem ser responsáveis pela divisão do trabalho legislativo, de maneira especializada. A agenda do plenário é geralmente lotada, com uma miríade de assuntos, não dando condições aos parlamentares analisarem em profundidade os temas ali debatidos. A importância de um sistema de comissões também parte de um pressuposto derivado de Polsby (1968): com a especialização temática e mais tempo para análise e deliberação, as comissões podem ser um *locus* importante para a tomada de decisões em um parlamento.

Nas Assembléias Legislativas e na Câmara Distrital brasileiras o número de comissões permanentes varia entre seis, no Rio Grande do Norte, e 35, no Rio de Janeiro, a mais descentralizada do País deste ponto de vista. O número de membros varia entre 3 e 13, ambos na Assembléia do Paraná. Não existe, na literatura, indicação para um número ótimo de comissões que uma Casa Legislativa deva ter. O que se espera é que os parlamentares, com exceção dos membros efetivos da Mesa Diretora que tenham direito de participar de ao menos uma comissão, como previsto no Regimento da Assembléia do Rio Grande do Norte, mas não se pode esperar que os parlamentares se especializem em vários temas, tratados em comissões diferentes.

O Regimento da Assembléia de Goiás, por exemplo, estabelece que aos deputados, exceto aos Membros da Mesa, é assegurado o direito de participar, no mínimo, de duas comissões permanentes, a mesma garantia consta no Regimento da Assembléia gaúcha. Na Assembléia mineira, um deputado não pode ser efetivo em mais de duas comissões. Já na Assembléia do Mato Grosso do Sul, o Regimento veda que um deputado participe como membro efetivo de mais de seis comissões permanentes e, como suplente, de mais de cinco (Redação dada pela Resolução n.º 06, de 1995, de 27/06/1995), ou seja, não pode ser especialista em mais de onze temas. No Pará, um deputado não pode ser membro efetivo ou suplente em mais de quatro comissões. Na Assembléia capixaba, o número máximo de comissões das quais um deputado pode fazer parte é três, sendo vedado ao líder do governo ocupar a Presidência da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação.

O número bruto de vagas pouco indica, uma vez que a composição das Assembléias varia entre 24 e 94 membros. No entanto, o número de vagas efetivas por deputado pode indicar a importância de se fazer parte de uma comissão permanente: o menor valor é encontrado na Assembléia mineira, com 1 vaga efetiva para cada deputado. O maior valor (4,5) é encontrado na Assembléia sergipana. O que garante que cada deputado tenha ao menos 4 vagas como efetivo nas comissões permanentes⁹. A participação efetiva nas comissões torna-se muito difícil, algumas vezes, em razão da concomitância de horário de reuniões, um parlamentar pode não conseguir participar de suas reuniões. E este número não considera as comissões temporárias, sejam especiais ou parlamentares de inquérito.

⁹ Com exceção das Assembléias do Amazonas e de Roraima, os Presidentes, 1º e 2º Secretários, não podem integrar comissões permanentes

Na tabela a seguir, há uma sistematização do número de comissões e sua composição em cada estado e no Distrito Federal:

Tabela 10 - Número e Composição das Comissões nos Estados e Distrito Federal

Composição Fixa estabelecida pelo Regimento Interno	Amapá (7, com 5 membros cada), Amazonas (14, com 5 membros cada), Bahia (12, com 8 membros cada), Ceará (14, com 5 membros, com a exceção das comissões de Constituição, Justiça e Redação, e, de Orçamento, Finanças e Tributação e de Fiscalização e Controle, com 9), Distrito Federal (9, com 5 membros cada), Goiás (13, com 7 membros, exceto as Comissões de Constituição, Justiça e Redação, Finanças e Orçamento e Organização dos Municípios, com 11), Maranhão (15, com 5 membros cada), Mato Grosso do Sul (11, com 5 membros cada), Minas Gerais (14, com 5 membros, exceto Administração Pública, Constituição e Justiça e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, compostas por 7 membros), Pará (13, com 7 membros cada, exceto a de redação, com 5), Paraná (15 com 7 membros cada uma, salvo a Executiva, constituída pelo Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário, e a de Constituição e Justiça, com 13), Pernambuco (12 comissões permanentes com 5 membros, com exceção das Comissões de Constituição, Legislação e Justiça e de Finanças, Orçamento e Economia, com 9 membros e de Redação de Leis, com 3), Rio de Janeiro (35, com 5 membros, Comissão de Constituição e Justiça, de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle, de Educação, Saúde, de Segurança Pública e Assuntos de Polícia; de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais, com 7 membros cada); Rio Grande do Sul (9, com 12 membros cada), Roraima (10, com 5 membros cada), Santa Catarina (13, com 7 membros, com exceção das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Tributação com 9), São Paulo (23 com 7 membros, com exceção de Constituição e Justiça, Finanças e Orçamento, Saúde e Higiene, Transportes e Comunicações, Defesa do Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, Direitos Humanos, Defesa dos Direitos do Consumidor, com 9 membros; e Assuntos Internacionais, com 11 membros), Sergipe (13, com exceção de 3 com 9 membros, Conselho de ética com 5 e as demais, 7), Tocantins (9, com 5 membros)
Composição determinada pela Mesa	Espírito Santo, Paraíba
Composição determinada pelo Colégio de Líderes	Rio Grande do Norte
Composição determinada no início da legislatura	Acre

Fonte: elaboração própria baseada nos Regimentos Internos

A seguir, apresentam-se as singularidades das Assembléias no que se refere às suas comissões, para melhor caracterizar as diferenças entre as instituições. Na Câmara Distrital, por exemplo, as comissões podem constituir até três subcomissões, composta por três membros, mediante proposta de qualquer um de seus integrantes para estudar proposições, desempenhar atividades específicas ou tratar de assuntos definidos no respectivo ato de criação, o qual deve indicar o prazo para conclusão dos trabalhos. A composição da subcomissão deve respeitar o princípio da proporcionalidade e a conclusão de seus trabalhos deve ser submetida ao plenário da comissão.

A Assembléia do Rio Grande do Sul também prevê a existência de subcomissões, que podem ser mistas, para tratar de matéria relevante, até no máximo duas subcomissões por comissão, e prazo de funcionamento de 120 dias. As subcomissões são compostas por, no mínimo, um sexto dos membros da Comissão ou Comissões e pelo deputado que propôs a sua formação, mesmo que não seja membro de qualquer uma delas. No caso de subcomissões mistas, cada deputado deve representar uma única comissão permanente. O trabalho realizado pelo relator da subcomissão deve ser apreciado pelo plenário da comissão ou comissões, sendo necessário, para sua aprovação, maioria absoluta em cada comissão, no caso de subcomissões mistas.

Na Assembléia gaúcha, existem também comissões mistas: a Comissão Mista Permanente do Mercosul e Assuntos Internacionais, criada para apreciar os assuntos pertinentes ao Mercado Comum do Sul e outros países, desenvolvendo seus trabalhos de forma integrada com as demais comissões permanentes (Resolução nº 2.785, de 27/10/99.); e a Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular: criada para servir como canal de comunicação entre o Poder Legislativo Estadual e a sociedade gaúcha, incentivando a participação popular e facilitando o recebimento de sugestões legislativas advindas de associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas (Resolução nº 2.881, de 08/04/03.)

A Assembléia catarinense também possui o instrumento de comissões mistas, criadas a fim de apreciar, em caráter simultâneo, assunto que abranja o campo temático ou área de atividades de mais de uma comissão, extinguindo-se ao término da legislatura ou antes dela, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado o seu prazo de duração, que será de no máximo 60 dias. Para sua criação, qualquer parlamentar pode apresentar um requerimento à Mesa que deverá ser aprovado pelas comissões envolvidas, que indicarão seus representantes.

Ainda no que se refere ao Legislativo Catarinense, lá existe a Comissão de Relacionamento Institucional, Comunicação, Relações Internacionais e do Mercosul, que deve tratar de programas de integração econômica, social e cultural com os estados brasileiros e outros países, especialmente os da América Latina e com prioridade os do Mercado Comum do Sul (Mercosul), além de políticas de integração com o parlamento nacional.

A Assembléia goiana, por sua vez, inova ao instituir a Comissão de Voluntariado, criada em junho de 2004. Dentre as suas atribuições destacam-se ações voltadas a promover e consolidar a prática do voluntariado como expressão de uma ética de solidariedade e cidadania (Artigo 57-A).

Nesta Assembléia, não existem comissões mistas, mas o artigo 43 prevê que:

“Art. 43 - Qualquer projeto, à exceção daqueles pertinentes aos servidores da Secretaria, independentemente de publicação e de cumprimento de interstícios regimentais, pode dar entrada diretamente nas Comissões Reunidas, desde que adotado pela maioria absoluta dos membros da Casa.

Parágrafo único - Entende-se por Comissões Reunidas a reunião de três ou mais comissões que englobem dois terços dos membros da Casa, com a participação obrigatória das Comissões de Constituição, Justiça e Redação, Finanças e Orçamento e Serviços e Obras Públicas.”

É bastante interessante este dispositivo, uma vez que um projeto de lei só existe após sua publicação. A exceção aos servidores da Casa parece interessante, pode servir tanto para evitar aumentos de salários da noite para o dia, como também para protegê-los de medidas de redução de custos.

A Assembléia mineira dispõe de uma Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária a qual, obrigatoriamente, deve receber o relatório final de uma CPI, assim como a comissão permanente da Casa que tenha maior pertinência com a questão investigada. No caso das reuniões conjuntas de comissões, elas podem ocorrer sem prejuízo da análise preliminar da Comissão de Constituição e Justiça, mediante determinação regimental, ou por deliberação de seus membros.

Esperava-se que a Assembléia do Rio de Janeiro, com suas 35 comissões permanentes, apresentasse as maiores inovações no que se refere às temáticas tratadas pelas comissões. Nesta Assembléia, há uma subdivisão de atribuições tradicionalmente atinentes às Comissões de Constituição e Justiça, com Comissão de Normas Internas e Proposições Externas, Comissão de Emendas Constitucionais e Vetos, Comissão de Legislação Constitucional Complementar e Códigos, e Comissão de Indicações Legislativas, apesar da Comissão de Constituição e Justiça permanecer.

O mesmo ocorre com a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania, apesar da criação das comissões de Defesa dos Direitos da Mulher, Assuntos da Criança, do Adolescente e do Idoso, de Combate às Discriminações e Preconceitos de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional, de Defesa da PPD - Pessoa Portadora de Deficiência.

Existem, ainda, no caso fluminense, as seguintes Comissões: Comissão de Prevenção ao Uso de Drogas e Dependentes Químicos em Geral, Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia, Comissão de Segurança Alimentar, Comissão de Defesa Civil, Comissão de Saneamento Ambiental, Comissão de Minas e Energia, Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, Comissão de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários. Uma comissão que parece ser interessante é a de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais, por ser uma questão bastante técnica, geralmente competência da Comissão de Finanças e Orçamento, mas nesta Assembléia, a arrecadação de tributos foi objeto de algumas dezenas de CPIs no período 1995-2006.

O grande número de comissões existentes na Assembléia do Rio de Janeiro, se conjugado ao número de membros da Mesa Diretora (13, dos quais só o Presidente detém funções sobre o processo legislativo) pode indicar, segundo hipótese de Rosenthal (1998), um grande número de lideranças políticas com assento neste Legislativo, que devem ser contempladas com cargos de distinção. Sem prejuízo desta hipótese, verifica no caso fluminense, como ficará mais claro no estudo de caso, uma intensa fragmentação e um forte individualismo parlamentar.

A existência de múltiplas comissões pode ser problemática porque muitas vezes suas atribuições se confundem e os seus membros não conseguem participar ativamente de todas as comissões das quais fazem parte e o quorum é prejudicado. A composição das comissões depende do número de comissões existentes e do número de cadeiras no Legislativo.

Nas Assembléias de Minas Gerais e do Rio Grande do Norte os presidentes de Comissão podem funcionar como relator, o que lhes dá um grande poder para designar a si mesmos para analisar as matérias que lhe sejam mais importantes.

Na Assembléia do Roraima, assim que um projeto de código ou de consolidação de leis é apresentado, deve ser impresso e distribuído às corporações técnicas em geral e às

autoridades, cuja audiência possa ser útil, pedindo sugestões a respeito do projeto, as quais poderão ser enviadas dentro do prazo de 30 (trinta) dias, findo o qual, a Assembléia constituirá Comissão Especial para apreciar o projeto ou sugestões que tenham sido enviadas e emendas de Deputados.

As Assembléias do Maranhão e Mato Grosso do Sul têm uma particularidade no que se refere às datas para reuniões de comissões. Nos regimentos, em geral, somente não podem funcionar as comissões no mesmo horário em que ocorre a Ordem do Dia em Plenário. Nestas Assembléias, para se evitar o risco de coincidência, os regimentos reservam dias da semana específicos para as reuniões de comissões: segundas e sextas-feiras.

Não é necessário muito conhecimento das entranhas do Legislativo para presumir que o quorum para que as reuniões aconteçam seja de difícil obtenção. Por essa razão os regimentos destas Assembléias prevêm a inclusão de projetos, que tramitam em regime de urgência, na Ordem do Dia, ainda que sem parecer das comissões, que deverão emití-lo em plenário. Se o relator não se achar em condições de exarar parecer, será concedido prazo de 24 horas para que o faça. Somente após o vencimento deste prazo é que será designado Relator Especial, com o mesmo prazo.

O Relator Especial é um deputado designado pelo Presidente da Assembléia para emitir parecer em uma comissão que não tenha deliberado sobre uma matéria no prazo regimental, o que pode ocorrer nos projetos que tramitam em regime de urgência, geralmente os projetos de iniciativa do governador. É uma atribuição importante do Presidente da Assembléia, que pode escolher um relator especial favorável ou contrário ao projeto. Esta figura está presente em todos os regimentos estudados e é um fator de enfraquecimento do poder das comissões permanentes.

O número de membros de uma comissão e sua forma de funcionamento são interessantes para esboçar a importância de um sistema de comissões em um legislativo, se é um sistema organizado para funcionar e atuar efetivamente na elaboração e avaliação de políticas públicas, mas é pouco informativo no que se refere à capacidade de intervenção nas políticas públicas. Não existe, na literatura, ferramental teórico para analisar estes dados a fim de

classificar o sistema de comissões de um Legislativo. Para isso, são necessárias outras informações, que serão exploradas a seguir.

Pereira & Mueller (2000) apontam como indicador de centralização do processo decisório na Câmara dos Deputados a maneira pela qual os projetos são distribuídos às comissões: o presidente da Mesa tem a prerrogativa exclusiva de determinar quais comissões vão analisar o projeto (os presidentes das Assembléias Legislativas, com exceção de Santa Catarina, na qual é prerrogativa do primeiro-secretário, também dispõem desta prerrogativa) e dar um parecer sobre cada projeto específico (prerrogativa de todos os presidentes de Assembléia e da Câmara Distrital). Segundo os autores, esta regra tem consequências para o sistema de comissões, tendo em vista que, se um projeto for distribuído para mais de três comissões permanentes, automaticamente uma nova comissão deve ser criada para analisá-lo, mediante indicação dos líderes partidários, podendo ser estratégica a criação de comissões especiais para desviar-se do poder das comissões permanentes em alguns casos. As comissões especiais também são criadas para análise de propostas de emendas constitucionais, na Câmara dos Deputados e estão previstas em algumas Assembléias Legislativas, como poderá ser visto neste trabalho.

Os estudos sobre a Câmara dos Deputados indicam que, em razão dos poderes legislativos do presidente, como a solicitação de urgência e edição de medidas provisórias, o papel das comissões é reduzido, ao passo que as decisões são concentradas no plenário. No entanto, as comissões, por possuírem maior especialização e recursos, principalmente de tempo, poderiam se dedicar mais à fiscalização (Lemos, 2006).

No que se refere aos recursos em poder das comissões, em alguns estados, assim como na Câmara dos Deputados, são formadas comissões especiais para análise de projetos importantes como reforma da Constituição ou leis complementares, em outros, esta função é das comissões permanentes. Em alguns estados, as comissões têm poderes terminativos, ou seja, o projeto somente será analisado pelo plenário, mediante requerimento subscrito por um determinado número de deputados, que serão analisados na próxima seção.

Olson (1994) afirma que um sistema de comissões será forte se puder funcionar perenemente e tiver uma estrutura paralela aos ministérios e secretarias que deva controlar,

ficando claro que, dentro do Legislativo, são as comissões específicas que centralizam o processo decisório sobre matérias sob sua jurisdição.

Desta maneira, as comissões especiais, criadas para apreciar matérias importantes, como emendas constitucionais, leis complementares, ou vetos; que se dissolvem após a deliberação sobre o objeto, enfraqueceriam um sistema de comissões, tendo em vista que diminuem a importância das comissões permanentes mais atuantes no processo Legislativo, especialmente seu poder de controle e fiscalização das políticas públicas sob sua área de atuação, uma vez que, nas decisões mais importantes, ficam alienadas do processo de discussão e deliberação. Ao mesmo tempo, um sistema de comissões no qual a deliberação das comissões pode substituir a manifestação do plenário, a menos que um determinado número de parlamentares requeira sua manifestação, fortaleceria o sistema de comissões por se tornarem mais decisivas para o processo Legislativo.

Esta decisibilidade é importante para os grupos de interesse atuantes no Legislativo. Se as comissões não são peremptórias para os assuntos mais relevantes, a atuação destes grupos será feita junto às lideranças partidárias e Mesa Diretora, uma vez que serão responsáveis pela indicação dos membros das comissões temporárias e pela votação em plenário. A tabela a seguir sistematiza o sistema de comissões nas Assembléias e Câmara Distrital:

Tabela 11 – Esquema Sintético do Sistema de Comissões Permanentes

	Comissões Permanentes com Poderes Terminativos	Comissões Permanentes sem Poderes Terminativos	Decisões das Comissões permanentes submetidas ao referendo do plenário
Comissões Especiais para projetos mais importantes (Propostas de Emendas à Constituição, Legislação Complementar, delegação, ou propostas que devam ser analisadas por mais de três comissões permanentes)	Amazonas, Bahia, Espírito Santo (o Plenário deve decidir pela criação de Comissão Especial), Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Roraima,	Acre, Distrito Federal (apenas para o mérito, CCJ analisa a admissibilidade), Pará	
Comissões Permanentes Analisam todas as matérias legislativas (com exceção de Relator Especial)	Amapá, Ceará, Goiás, Maranhão, Rio de Janeiro, Santa Catarina	Pernambuco, Sergipe, Tocantins	São Paulo
Comissões especiais criadas sob condições específicas	Rio Grande do Sul (apenas para matéria relevante não prevista dentre as de competência das Comissões Permanentes, assim entendida pelo Plenário, podendo funcionar no máximo duas ao mesmo tempo)		

Fonte: elaboração própria a partir de consulta aos Regimentos Internos

Não se pode esquecer que as Comissões das Assembléias do Maranhão e do Mato Grosso do Sul funcionam apenas às segundas e sextas-feiras, a fim de evitar concomitância com as sessões em plenário.

Os poderes terminativos das comissões constam, ainda, das Constituições de Alagoas e Rondônia, mas não se obteve acesso aos seus regimentos. Na Câmara dos Deputados, já referido anteriormente, as comissões detêm poderes terminativos, e são criadas comissões especiais para análise de propostas de emendas à Constituição, Legislação Complementar e propostas que devam ser analisadas por mais de três comissões permanentes.

Na Assembléia de São Paulo, algumas matérias podem decididas pelas comissões, mas cabe ao plenário referendá-las ou não. São matérias de denominação de próprios públicos, instituição de data no calendário do Estado, declaração de entidade de utilidade pública, sustação de contratos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas e Contas do Governador.

Entretanto, Pereira & Mueller (2000), em seu estudo sobre a Câmara dos Deputados, mostram que este poder teve efeitos mínimos. Das de 805 propostas apresentadas na Câmara dos

Deputados entre 1985 e 1998, o presidente da Câmara apontou 207 que poderiam ter parecer conclusivo das comissões; em 106, as comissões fizeram uso desta prerrogativa (96 não foram analisadas pelas comissões por terem pedidos de urgência). Apenas 71 propostas não sofreram emendas de plenário e a decisão das comissões foi conclusiva. O pedido de urgência, deixa um prazo muito curto para a análise das comissões (2 sessões) antes de ir a plenário, o que na realidade inviabiliza a rotina de análise das comissões dos processos submetidos a este rito de tramitação.

Ainda, em alguns estados as Comissões permanentes, ou qualquer um de seus membros, têm livre acesso aos órgãos da Administração para realizar auditorias, vistorias ou diligências nas suas áreas de abrangência. Em outros estados, esta prerrogativa pertence somente às Comissões Parlamentares de Inquérito. Na Câmara dos Deputados, as Comissões permanentes podem determinar, com o auxílio do Tribunal de Contas, a realização de diligências e vistorias, mediante a aprovação do Requerimento de Fiscalização.

Tabela 12 - Poder de Realização de Diligências, Perícias e Auditorias

Realização de perícias, diligências, auditorias ou perícias	
Somente as Comissões Parlamentares de Inquérito	Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins
Somente parlamentares individualmente ou CPIs	Paraíba
Qualquer Comissão, Permanente ou de Inquérito	Amazonas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pará, Rio de Janeiro e Santa Catarina
Qualquer deputado ou Comissão	Distrito Federal, Rio Grande do Sul e São Paulo

Fonte: elaboração própria a partir de consulta aos Regimentos Internos

A fim de se construir uma classificação da força do sistema de Comissões Permanentes, foram considerados os seguintes critérios: em primeiro lugar, a inexistência de comissões *ad hoc* que substituam as comissões permanentes nas matérias mais importantes; em seguida, se o número de comissões é fixo e sua composição determinada pelo Regimento Interno, em terceiro lugar, se têm poderes para realizar auditorias e vistorias e, em seguida, se suas decisões podem ser terminativas, sem discussão em plenário.

A possibilidade de comissões formadas para a análise da legislação mais importante, ao nosso ver, indicaria ao Executivo e aos grupos de interesse concernentes à temática tratada nas comissões que o *locus* mais eficiente de atuação seria não nas comissões permanentes, mas junto aos líderes partidários, a quem cabe a prerrogativa de indicar os membros que comporão as comissões. Sem possibilidade de analisar e deliberar sobre os assuntos mais relevantes sob a sua

área de atuação, as comissões permanentes teriam sua importância reduzida também para os parlamentares, que não teriam incentivos para se dedicar às atividades das comissões, tendo como resultado uma banalização de todo o sistema de comissões, prejudicando a sua atuação fiscalizadora.

Se o número de comissões for fixo e sua composição determinada *ex ante* pelo Regimento Interno, independente das contingências políticas, o sistema de comissões será mais perene. Dessa maneira, o valor de um assento nas comissões para seus membros poderá ser maior do que em um sistema flutuante, moldado para se adequar aos interesses circunstanciais.

Se um sistema de comissões permanentes for perene, com estrutura e composição estabelecidos regimentalmente, e, no entanto, não tiver capacidade de realizar vistorias ou auditorias nos órgãos públicos sob sua jurisdição, dificilmente as comissões poderão atuar como freio e contrapeso à atuação do Executivo. Na ausência desta prerrogativa, a fiscalização deveria passar pelo plenário, com mais atores, uma agenda mais sobrecarregada e dependendo da vontade do Presidente e dos líderes partidários para entrar em pauta.

Desta maneira, os sistemas de Comissões nas Assembléias Legislativas ficou assim classificado:

Tabela 13 - Classificação do Sistema de Comissões

Sistemas de Comissões Fortes	Goiás Maranhão Rio de Janeiro Rio Grande do Sul Santa Catarina São Paulo
Sistemas de Comissões Fracos	Acre Amapá Amazonas Bahia Ceará Distrito Federal Espírito Santo Mato Grosso do Sul Minas Gerais Pará Paraíba Paraná Pernambuco Rio Grande do Norte Roraima Sergipe Tocantins

Fonte: elaboração própria baseada em consultas aos Regimentos Internos

Para a construção da variável descentralização de poder, em primeiro lugar, foi considerado se os líderes detêm a prerrogativa de, em conjunto, deliberar pela “não observação das formalidades regimentais”, de maneira que poderiam decidir por invalidar qualquer deliberação das comissões, tamanha a instabilidade institucional que esta prerrogativa pode causar. O regimento interno é a constituição, a Lei Maior de uma Casa Legislativa. A supressão “das formalidades regimentais” equivale à suspensão das “formalidades legais” em um país, de acordo com as conveniências políticas momentâneas. Mas isso somente está previsto em regimentos de quatro Assembléias cujos sistemas de comissões são classificados como fracos: Amazonas, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Norte. Dessa forma, a variável “Divisão do Poder” nas Assembléias se confunde com a força do sistema de Comissões permanentes, constante da Tabela 13.

Mas as Comissões permanentes não são os únicos meios de um Legislativo exercer seu poder fiscalizatório frente ao Executivo. O meio mais célebre é através de comissões temporárias, com amplos poderes investigatórios criados para investigar situações específicas, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), que serão tratadas na seção que se segue.

3.2.2 Comissões Parlamentares de Inquérito

Ao analisar os regimentos internos, verificou-se uma certa diversidade nas regras para a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito, com processos mais e menos restritivos à sua instalação:

Tabela 14 - Regras para Criação de CPIS

	Requerimento de 1/5	Requerimento de 1/4	Requerimento de 1/3 ou Requerimento individual aprovado em plenário	Requerimento de 1/3	Requerimento de 1/3 e aprovação do plenário
Sem restrição ao número máximo de CPIS concomitantes	Pará			Amazonas, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina	
Máximo 7 CPIS concomitantes				Rio de Janeiro	
Máximo 6 CPIS concomitantes				Minas Gerais	
Máximo 5 CPIS concomitantes			Paraná	Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Pernambuco,	Goiás, Roraima, São Paulo
Máximo 3 CPIS concomitantes				Mato Grosso do Sul, Sergipe	Acre, Amapá
Máximo 2 CPIS concomitantes		Ceará			Distrito Federal, Tocantins

Fonte: elaboração própria, a partir de consultas às Constituições Estaduais e Regimentos Internos.

Em seis assembleias e na Câmara Distrital, além do requerimento, é necessário que o Presidente o submeta a votação em uma sessão deliberativa, com *quorum* e maioria dos votos favoráveis para aprovação. Na Assembleia de São Paulo, somente após decorridas 24 horas poderia o requerimento ser colocado em votação, sem prazo máximo para que isso ocorresse. Esse dispositivo foi julgado inconstitucional, em agosto de 2006, pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.619 de 03/08/2006, de maneira que, para a instalação de uma CPI, é necessário somente a apresentação de requerimento com o número mínimo de assinaturas. As duas CPIS criadas em 2006 na Assembleia paulista não foram submetidas à deliberação do plenário.

A Assembleia paulista parece ser a mais restritiva para a existência de CPIs: além do número mínimo de assinaturas figurar na pauta, e a aprovação do requerimento, há outros

entraves. A Comissão que não se instalar dentro de 10 dias, após a nomeação de seus membros, ou deixar de concluir seus trabalhos dentro do prazo estabelecido, será declarada extinta, salvo se, para a última hipótese, o Plenário aprovar prorrogação do prazo. O princípio da proporcionalidade na composição das comissões pode ajudar a formar uma maioria governista que não dê *quorum* para a realização dos trabalhos, levando à extinção da Comissão.

A título de comparação, na Assembléia do Rio de Janeiro, primeiros signatários dos requerimentos de sua criação se reunirão, para realização de atos instrutivos, com o número mínimo de dois Deputados. Na do Rio Grande do Sul, convocada por duas vezes consecutivas, com intervalo de 24 horas, sem número suficiente para sua instalação, a Comissão funcionará em terceira convocação com um mínimo de cinco membros, que passará a ser o *quorum*. Na Assembléia do Ceará, o *quorum* mínimo, para qualquer comissão, não só de inquérito, é 1/3.

Para a formação de Comissões Parlamentares de Inquérito no nível federal é necessário o requerimento de um terço da Casa onde for instituída (pode ser mista, do Senado ou da Câmara). No entanto, a aprovação de uma CPI não significa que seja instalada, obtenha resultados, ou que seja concluída. Figueiredo (2001) indica que, muitas vezes, seus proponentes nem pretendem realizar um inquérito, mas usar sua aprovação como moeda de troca, ou registrar sua posição frente a determinado tema com fins eleitorais. Tendo em vista o limite máximo de cinco comissões simultâneas existente na Câmara, uma CPI pode ser proposta para evitar a formação de outra. A autora indica que, mesmo após a aprovação, a composição e instalação de uma CPI depende da indicação dos líderes partidários. Se uma CPI for inconveniente para a maioria governista, seus líderes partidários podem não indicar seus membros e a comissão será extinta.

É muito mais fácil para a bancada governista controlar os resultados das CPIs se houver um número máximo de CPIs concomitantes: são menos deputados com quem se deve negociar ou tentar calar, menos temas em discussão e sob investigação ao mesmo tempo. Mas o recurso mais usado pela bancada governista é o estímulo à criação de comissões que investiguem temas caros à sociedade mas inofensivos para o governo, como exploração de trabalho infantil, ou turismo sexual, de forma a dificultar a instalação de CPIs cujas conclusões possam ser nocivas ao Executivo. Os defensores do limite máximo para CPIs concomitantes alegam que a

proliferação de CPIs funcionando ao mesmo tempo poderia significar a paralisia decisória do Legislativo.

Indiscutivelmente, é mais fácil a criação de uma CPI na Assembléia do Pará, que necessita apenas do apoio de 1/5 de seus membros para instalação e não há restrições ao número máximo de CPIs em funcionamento simultâneo. A restrição ao número máximo de CPIs não significa a impossibilidade de instalar novas, mas que é necessária a aprovação da maioria absoluta em plenário para que este número seja superado. O número máximo de duas CPIs concomitantes no Ceará equivale a 21,5 deputados não membros da Mesa por CPI. No estado de São Paulo, este número é de 18,2 deputados por CPI.

Para fins de classificação das Assembléias de acordo com a facilidade para a instalação de Comissões parlamentares de Inquérito, considerou-se como fácil quando não existem limites ao número de CPIs em funcionamento e, para sua instalação, é suficiente a apresentação de requerimento com o número mínimo de assinaturas.

Deve-se considerar, no entanto, que uma grande liberalidade para a constituição de CPIs pode banalizar o instrumento e substituir a fiscalização exercida pelas Comissões Permanentes.

Tabela 15 - Facilidade para a Criação de CPIs

Ampla	Amazonas Pará Rio Grande do Norte Rio Grande do Sul Santa Catarina
Restritiva	Acre Amapá Bahia Ceará Distrito Federal Espírito Santo Goiás Maranhão Minas Gerais Mato Grosso do Sul Paraíba Paraná Pernambuco Rio de Janeiro Roraima Sergipe São Paulo Tocantins

Fonte: elaboração própria com dados das Constituições Estaduais e Regimentos Internos.

As CPIs são instrumentos de fiscalização para questões extraordinárias. Existem diversos instrumentos parlamentares para exercer uma fiscalização rotineira, objeto da próxima seção.

3.2.3 Fiscalização Rotineira

Os Legislativos dispõem de diversos instrumentos de fiscalização rotineira das ações do Executivo, que serão tratados nesta seção: Análise e Tomada de Contas, Sustação de Contratos Irregulares, Requerimentos de Informações, Comissão de Fiscalização e Controle e Requerimento de Fiscalização e Controle.

3.2.3.1 Análise e Tomada de Contas

O governador deve, anualmente, prestar contas ao Legislativo, a quem cabe julgá-las. Estas contas são recebidas, enviadas ao Tribunal de Contas que apresenta sua análise à Assembléia, de maneira a auxiliá-la a deliberar sobre as contas. Juntamente com as leis do ciclo orçamentário, o processo de análise e tomada de contas é anual, e competência de todos os

legislativos brasileiros. Não obstante, inexistem estudos sobre esta importante função, a não ser a menção, de Costa & Oliveira (1998), da não votação, pela Assembléia de São Paulo, das contas prestadas por quatro governadores, como reflexo da debilidade deste Legislativo.

Nos estados, há uma variação no procedimento para a análise e deliberação sobre as contas. Os regimentos das Assembléias do Paraná e do Rio Grande do Norte não detalham o procedimento da Tomada de Contas. Em alguns estados, há a previsão de prazo para os parlamentares analisarem as contas e solicitarem mais informações ao Executivo ou ao Tribunal de Contas: Acre, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco e Tocantins. Na Assembléia de Santa Catarina, há a previsão de solicitação de informações apenas ao Tribunal de Contas. Em diversos estados, há a previsão de emendas ao parecer da Comissão de Finanças, sobre as Contas apresentadas, são eles: Acre, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pará e Paraíba. Nos demais estados, o processo é centralizado na Comissão de Finanças e o Processo tem rito de urgência ou prioridade.

Caso as contas não sejam apresentadas, há também diferentes procedimentos: em alguns estados, elas são tomadas diretamente pela Comissão de Finanças, em outros, por uma subcomissão especial da Comissão de Finanças; em outros casos, é formada uma Comissão Especial para o levantamento das contas; e em outros, cabe à Comissão de Justiça determinar as medidas a serem tomadas.

Tabela 16 - Procedimento para Tomada de Contas

Auditoria Comissão de Tomada de Contas	Auditoria Comissão de Finanças	Auditoria Subcomissão Especial da Comissão de Finanças	Auditoria Comissão Especial	Comissão de Justiça delibera sobre as medidas a serem tomadas	Nada Consta
Paraná	Acre, Distrito Federal, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins	Ceará e Rio de Janeiro	Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Pernambuco e Roraima	Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo e Sergipe	Amapá, Maranhão e Sergipe

Fonte: elaboração própria a partir dos Regimentos Internos

Apenas como ilustração, no Congresso Nacional, a tomada de contas é feita pela Comissão Mista de Orçamento e não há detalhamento do procedimento sobre a deliberação das

contas anuais. Se as contas não forem apresentadas, caberá a uma subcomissão, composta por tantos membros quantos forem os órgãos a serem analisados e organizá-las para apreciação na Comissão Mista de Orçamento.

Para a construção da variável Análise e Tomada de Contas foi, mais uma vez, utilizado um critério lógico, não matemático. Se o procedimento anual previr prazo para solicitar mais informações ao Executivo ou a Tribunal de Contas e, no caso extraordinário de tomada de contas, caso o governador não as apresente seja feito por uma Comissão permanente específica, a “Análise e Tomada de Contas” será considerada como forte. Se a Tramitação regular das Contas não permitir emendas ou solicitações de informações adicionais, será considerada fraca, independente do procedimento caso o governador não apresente suas contas. Se o procedimento caso o governador não apresente suas contas não for feito por uma comissão permanente, é considerado fraco, por oferecer maior poder discricionário na composição das comissões ao presidente e aos líderes partidários. Se nada constar, ou se couber uma decisão posterior, sobre as medidas a serem tomadas, será classificado como fraco, pois não se pode antecipar a decisão que será tomada, que dependerá da discricionariedade e das contingência políticas.

Tabela 17 – Processo de Análise e Tomada de Contas Anuais

Forte	Acre Pará Paraíba
Fraco	Amazonas Amapá Bahia Ceará Distrito Federal Espírito Santo Goiás Maranhão Minas Gerais Mato Grosso do Sul Pernambuco Paraná Rio de Janeiro Rio Grande do Norte Rio Grande do Sul Roraima Santa Catarina São Paulo Sergipe Tocantins

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos Regimentos Internos

3.2.3.2 Sustação de Contratos Irregulares

Algumas Assembléias prevêem a prerrogativa de sustar contratos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas, são elas: Amapá, Amazonas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul e São Paulo. A Assembléia de Goiás também conta com esta prerrogativa, entretanto, após 30 dias a sustação é considerada insubsistente. Se, por um lado, gera um incentivo para que a deliberação ocorra em um curto espaço de tempo, por outro, restringe a atuação parlamentar. O decurso de prazo, pode invalidar a prerrogativa, no entanto, ela existe, e será computada na classificação das Assembléias.

Nos demais estados, essa faculdade é inexistente. Cabe registrar que a Assembléia do Sergipe, ao invés de prever a sustação, prevê a tramitação em urgência de solicitação do governador de “referendo da Assembléia para execução de despesas impugnadas pelo Tribunal de Contas” (artigo 285, §2º).

Tabela 18 - Prerrogativa de Sustação de Contratos Irregulares

Existente	Amazonas Amapá Ceará Goiás Maranhão Mato Grosso do Sul São Paulo
Inexistente	Acre Bahia Distrito Federal Espírito Santo Minas Gerais Pará Paraíba Pernambuco Paraná Rio de Janeiro Rio Grande do Norte Rio Grande do Sul Roraima Santa Catarina Sergipe Tocantins

Fonte: elaboração própria a partir de informações colhidas nos Regimentos Internos

Na Câmara dos Deputados, existe a previsão de sustação de contratos impugnados pelo Tribunal de Contas, mediante parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. O procedimento para fazê-lo, entretanto, remete para o Regimento do Congresso Nacional, o qual prevê a sustação, mas o procedimento foi revogado pela Constituição de 1988, restando apenas o

dispositivo segundo o qual, após 90 dias sem manifestação do Congresso, cabe ao Tribunal de Contas da União determinar as providências que julgar necessárias.

3.2.3.3 Requerimentos de Informações

Outro instrumento de fiscalização disponível é o Requerimento de Informações, através do qual são solicitadas informações ao Executivo, que deve responder dentro de 30 dias, caso contrário, a ausência de resposta será considerada crime de responsabilidade. De acordo com Lemos (2006), os Requerimentos de Informações não necessariamente interferem nas políticas públicas e podem ser instrumentos poderosos ou inofensivos, conforme o Ministério, ou as questões formuladas. Ainda, podem ser escritos rapidamente por qualquer assessor parlamentar e não precisa ser deliberado por maioria qualificada, apenas maioria simples (em alguns estados, não é submetido à deliberação do plenário, é meramente despachado pelo presidente). Ainda, os requerimentos podem ser propostos por qualquer parlamentar individualmente, sem haver necessidade de negociação prévia na bancada, ou na comissão, podendo, ainda, ser propostos a qualquer tempo (Lemos, 2006)

No plano federal, a imensa maioria de iniciativas de fiscalização no período 1988-2004, foi de requerimentos de informações (15.341 apresentadas na Câmara de Deputados e 3.097 no Senado Federal), de acordo com o estudo elaborado por Lemos (2006). Os requerimentos de informações são propostas de baixo custo e com resultados de curto prazo, em razão da resposta do Executivo ter de ser dada no prazo de 30 dias, sob pena de crime de responsabilidade e o custo do fornecimento de informações recai sobre o Executivo.

Em alguns estados, o regimento não explicita como este instrumento pode ser utilizado, razão pela qual foi classificado como de difícil utilização. Em outros, o requerimento pode ser feito por qualquer deputado e cabe ao presidente da Assembléia apenas despachá-lo, tendo em vista que é o responsável pela comunicação institucional. Para as Assembléias nas quais este é o procedimento, foi classificado como fácil utilização.

Em outras Assembléias, o requerimento deve ser objeto de deliberação da Mesa Diretora, cabendo recurso ao Plenário ou à Comissão de Justiça, para estes casos. No caso da Assembléia de Goiás prevê que o requerimento deve ter apoio, mas não especifica de

quantos deputados. Ainda, o requerimento é sujeito à aprovação da maioria absoluta do plenário. A tabela a seguir sistematiza as principais regras para a apresentação de um Requerimento de Informações:

Tabela 19 - Requerimentos de informações

Requerimento de Informações apenas mencionado no Regimento	Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro
Requer apoioamento, sem especificar o número de assinaturas necessárias, e maioria absoluta do plenário	Goiás
Deliberação do Plenário	Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Roraima, Santa Catarina e Tocantins
Deliberado pela Mesa e requer o apoioamento de cinco parlamentares, caso a Mesa o indefira, cabe recurso à Comissão de Justiça	Paraná
Dirigido à Mesa, sem menção de Recurso	Maranhão
Dirigido à Mesa, com recurso à Comissão de Justiça	Sergipe
Cabe ao presidente decidir em cinco dias, somente sendo lícito ao deputado recorrer durante a sessão em que o pedido for negado	Rio Grande do Norte
Dirigido à Mesa Diretora, devendo ser deliberado pelo Presidente com recurso ao Plenário	Espírito Santo, Distrito Federal e Paraíba
Dirigido à Mesa Diretora, que escolherá um relator, dentre seus membros, com recurso ao Plenário	Pará
Sujeito a simples Despacho do Presidente	Bahia, Pernambuco e São Paulo
Sujeito a simples Despacho do Presidente, que deve investigar se há pedido de informações semelhantes e, caso positivo, encaminha a resposta diretamente ao autor	Rio Grande do Sul

Fonte: elaboração própria mediante consulta aos Regimentos Internos

A título de ilustração, na Câmara dos Deputados os requerimentos de informações são escritos e devem ser despachados pelo presidente da Casa no prazo de cinco sessões, cabendo recurso ao Plenário, em igual prazo.

A Assembléia do Rio Grande do Sul inova ao estabelecer que o presidente deve verificar se há outro requerimento de mesmo teor, antes de encaminhá-lo à secretaria, a fim de não banalizar o instrumento e agilizar a obtenção da informação pelos parlamentares.

Dessa maneira, as Assembléias foram classificadas de acordo com a facilidade de emissão dos Requerimentos de Informações:

Tabela 20 - Facilidade para Emissão de Requerimentos de Informações

Ampla	Bahia Pernambuco Rio Grande do Sul São Paulo
Restrita	Acre Amazonas Amapá Ceará Distrito Federal Espírito Santo Goiás Maranhão Mato Grosso do Sul Minas Gerais Pará Paraíba Paraná Rio de Janeiro Rio Grande do Norte Roraima Santa Catarina Sergipe Tocantins

Fonte: elaboração própria mediante consulta aos Regimentos Internos

3.2.3.4 Comissão Específica de Fiscalização e Controle

Algumas Assembléias dispõem de uma Comissão específica de Fiscalização e Controle: Bahia, Ceará, Paraná e São Paulo. A comissão de Fiscalização e Controle da Assembléia gaúcha foi incorporada à Comissão de Finanças em 2003.

As comissões de Fiscalização e Controle devem receber informações das entidades da Administração Direta e indireta e avaliar a consecução de seus objetivos e a utilização dos recursos públicos, de acordo com a legislação. A primeira Comissão de Fiscalização e Controle, foi criada, em 1985 pela Assembléia de São Paulo, e, em 1989, foi criada uma comissão similar na Câmara dos Deputados, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. No Congresso Nacional, a fiscalização cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. A simples existência de uma Comissão específica de Fiscalização e Controle não significa que esta seja atuante, mas é um indício da importância que a Casa Legislativa dá para o exercício rotineiro da fiscalização e controle sobre as ações da Administração.

Tabela 21 - Existência de uma Comissão Permanente Específica de Fiscalização e Controle

Sim	Bahia Ceará Paraná Rio Grande do Sul São Paulo
Não	Acre Amazonas Amapá Distrito Federal Espírito Santo Goiás Maranhão Mato Grosso do Sul Minas Gerais Pará Paraíba Paraná Pernambuco Rio de Janeiro Rio Grande do Norte Roraima Santa Catarina Sergipe Tocantins

Fonte: elaboração própria mediante informações coletadas nos Regimentos Internos

3.2.3.5 Requerimento de Fiscalização e Controle

O Requerimento de Fiscalização e Controle é um instrumento pelo qual um parlamentar solicita que sejam feitas auditorias em programas e órgãos da Administração. São propostas de alto custo, por demandarem tempo, conhecimento técnico, ação coletiva e persistência, em razão de sua execução exigir um plano de trabalho, investigações, debates e reuniões. O fardo de produzir informação recai sobre o Legislativo, principalmente sobre o seu autor ou relator. E seus resultados podem ser obtidos somente a médio e longo prazos (Figueiredo, 2001 e Lemos, 2006). Está presente nas Assembléias do Amapá, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Norte. Na tabela a seguir, estão sistematizados os requisitos para seu acionamento:

Tabela 22 – Regras para emissão de Requerimento de Fiscalização e Controle

Amazonas, Ceará e Espírito Santo	proposto por qualquer deputado a uma comissão, cabendo ao relator, caso opine pela sua pertinência, proceder à implantação do processo
Distrito Federal	assinatura de 1/6 dos membros da Assembléia, dirigido à comissão pertinente, cabendo ao autor da proposta a sua implementação
Amapá e Mato Grosso do Sul	proposto por qualquer deputado a uma comissão, cabendo ao relator, caso opine pela sua pertinência, proceder à implantação do processo; há um prazo mínimo de 10 dias para o recebimento de informações ou convocação de depoimentos, sendo puníveis os que não os respeitarem, mas o regimento não deixa claro quem será punido, quem estipular prazo inferior a 10 dias, ou quem descumprir o prazo assinalado.
Rio Grande do Norte	proposto por qualquer deputado a uma comissão, cabendo ao relator, caso opine pela sua pertinência, proceder à implantação do processo; há um prazo mínimo de 5 dias para o recebimento de informações ou convocação de depoimentos, sendo puníveis os que não os respeitarem, mas o regimento não deixa claro quem será punido, quem estipular prazo inferior a 10 dias, ou quem descumprir o prazo assinalado.

Fonte: elaboração própria mediante consulta aos Regimentos Internos

Na Câmara dos Deputados existe o instrumento do Requerimento de Fiscalização e Controle, e, como nas Assembléias do Amapá e do Mato Grosso do Sul, pode ser proposto por qualquer deputado a uma comissão. Se o relator opinar pela sua pertinência, cabe a ele proceder à implantação do processo. Há um prazo mínimo de 10 dias para o recebimento de informações ou convocação de depoimentos, sendo puníveis os que não os respeitarem. No entanto, as taxas de sucesso deste instrumento são baixas: de 221 propostas, apenas cinco foram aprovadas e executadas (Figueiredo, 2001).

Para a classificação das Assembléias, considerou-se simplesmente a existência do mecanismo:

Tabela 23 –Assembléias segundo a existência de Requerimento de Fiscalização e Controle

Existente	Amapá Amazonas Ceará Distrito Federal Espírito Santo Mato Grosso do Sul Rio Grande do Norte
Inexistente	Acre Bahia Goiás Maranhão Minas Gerais Pará Paraíba Paraná Pernambuco Rio de Janeiro Rio Grande do Sul Roraima Santa Catarina Sergipe São Paulo Tocantins

Fonte: elaboração própria mediante consulta aos Regimentos Internos

De posse destas informações, foi construída uma variável dos instrumentos de fiscalização rotineira, considerando como 1 a presença do mecanismo, ou sua facilidade em acioná-lo. Se uma Assembléia dispor de três dos cinco mecanismos considerados, será considerada forte, de outra maneira, fraca:

Tabela 24 - Construção da variável Fiscalização Rotineira

UF	Requerimentos de informações	Análise e Tomada de Contas	Comissão de Fiscalização e Controle	Sustação de contratos irregulares	Requerimento Fiscalização e controle	Variável Fiscalização Rotineira
AC	0	1	0	0	0	0,2
AM	0	0	0	1	1	0,4
AP	0	0	0	1	0	0,2
BA	1	0	1	0	0	0,4
CE	0	0	1	1	1	0,6
DF	0	0	0	0	1	0,2
ES	0	0	0	0	1	0,2
GO	0	0	0	1	0	0,2
MA	0	0	0	1	0	0,2
MG	0	0	0	0	0	0
MS	0	0	0	1	0	0,2
PA	0	1	0	0	0	0,2
PB	0	1	0	0	0	0,2
PE	1	0	0	0	0	0,2
PR	0	0	1	0	0	0,2
RJ	0	0	0	0	0	0
RN	0	0	0	0	0	0
RR	0	0	0	0	0	0
RS	1	0	1	0	0	0,4
SC	0	0	0	0	0	0
SE	0	0	0	0	0	0
SP	1	0	1	1	0	0,6
TO	0	0	0	0	0	0

Fonte: elaboração própria a partir dos Regimentos Internos e Constituições Estaduais

Somente as Assembléias cearense e paulista foram classificadas como de forte capacidade de fiscalização rotineira. De posse dessas informações, as Assembléias foram classificadas de acordo com a sua capacidade fiscalizadora, considerando as seguintes variáveis: Divisão do Poder nas Assembléias, Comissões Parlamentares de Inquérito e Fiscalização Rotineira.

Desta maneira, em razão do grande número de variáveis para a criação de uma classificação da Capacidade Fiscalizadora das Assembléias Legislativas e Câmara Distrital, foi montada primeiramente uma escala, que pode ser resumida na tabela a seguir:

Tabela 25 - Construção da Variável Capacidade Fiscalizadora

UF	CPIS	Variável Fiscalização Rotineira	Variável Descentralização do Poder	Variável Capacidade Fiscalizadora - média
SE	0,00	0,00	0,00	0,00
TO	0,00	0,00	0,00	0,00
AC	0,00	0,20	0,00	0,07
AP	0,00	0,20	0,00	0,07
DF	0,00	0,20	0,00	0,07
ES	0,00	0,20	0,00	0,07
MS	0,00	0,20	0,00	0,07
PB	0,00	0,20	0,00	0,07
PE	0,00	0,20	0,00	0,07
PR	0,00	0,20	0,00	0,07
BA	0,00	0,40	0,00	0,13
CE	0,00	0,60	0,00	0,20
MG	1,00	0,00	0,00	0,33
RJ	0,00	0,00	1,00	0,33
RN	1,00	0,00	0,00	0,33
RR	0,00	0,00	1,00	0,33
GO	0,00	0,20	1,00	0,40
MA	0,00	0,20	1,00	0,40
PA	1,00	0,20	0,00	0,40
AM	1,00	0,40	0,00	0,47
SP	0,00	0,60	1,00	0,53
SC	1,00	0,00	1,00	0,67
RS	1,00	0,40	1,00	0,80

Fonte: elaboração própria

Dessa maneira, verifica-se que as Assembléias com menor capacidade fiscalizadora são as de Sergipe e Tocantins e as de maior, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Para melhor visualização, foi elaborado um gráfico:

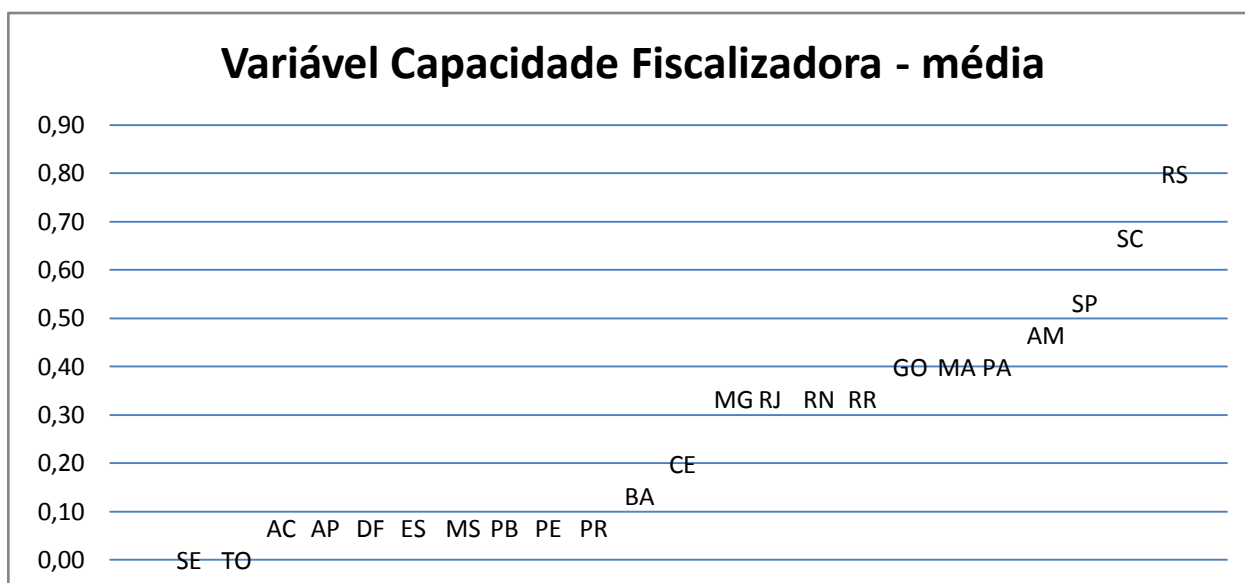


Figura 4 - Distribuição da Capacidade Fiscalizadora

Verificou-se que existe maior variedade nos mecanismos institucionais de fiscalização entre as Assembléias Legislativas do que na sua capacidade legislativa. Indiscutivelmente a Assembléia Gaúcha dispõe do maior número de instrumentos de fiscalização considerados, no entanto, não dispõe de alguns mecanismos presentes em outras Assembléias, como o poder para sustar contratos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas.

A Assembléia do Rio Grande do Sul é constantemente descrita como exceção, constituindo-se um órgão autônomo frente ao governador e, muitas vezes combativo (Abrucio, 1998, Grohmann 2001, André Pereira, 2004). O texto de seu regimento difere muito das demais, por ser um texto claro, como um manual, elaborado para ser compreendido e utilizado. Os demais regimentos são cifrados, apresentam inconsistências, dando ampla margem a interpretações divergentes. O que garante maior poder discricionário aos presidentes das Assembléias a quem cabe decidir sobre dúvidas a respeito de interpretações do regimento, provocados por “Questões de Ordem”.

3.3 Classificação das Assembléias

Para melhor visualização, foi elaborado um gráfico tipo scatterplot, com as capacidades fiscalizadora e legislativa das Assembléias Legislativas e Câmara Distrital.

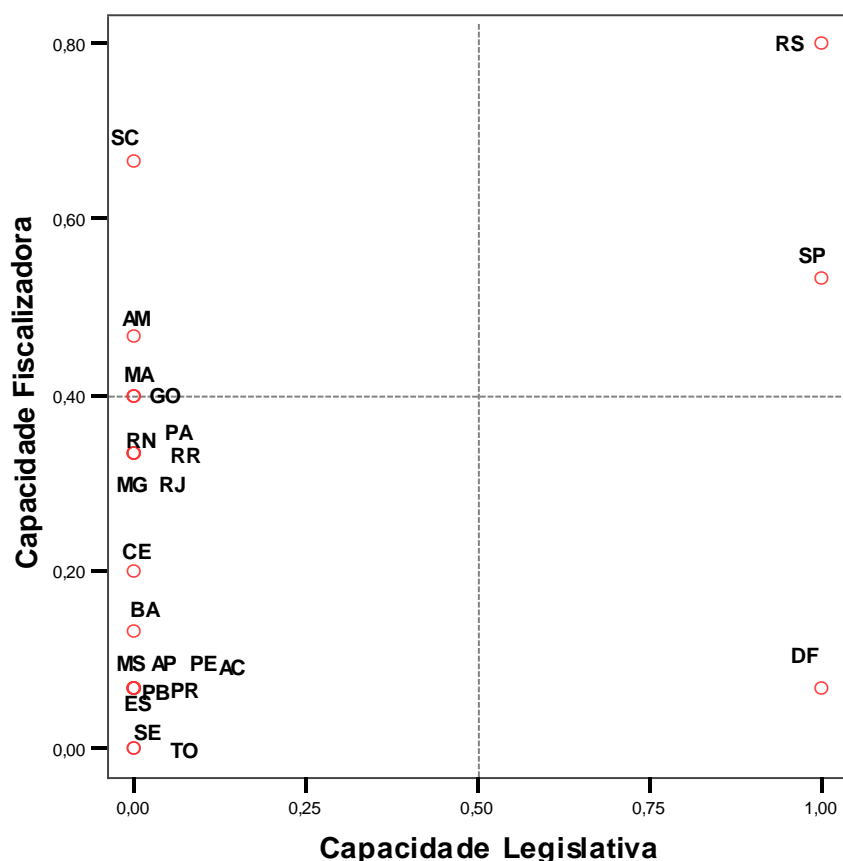


Figura 5 - Capacidades Legislativa e Fiscalizadora

A Câmara Distrital do Distrito Federal é a única representante no quadrante “Alta Capacidade Legislativa e Baixa Capacidade Fiscalizadora”. No entanto, seu caso pouco poderia contribuir para os objetivos desta pesquisa, uma vez que a Câmara Distrital difere muito dos outros Legislativos, por sua característica de não ser nem estadual nem municipal. É um caso único e pouco representativo.

Já no quadrante diametralmente oposto, “Baixa Capacidade Legislativa e Alta Capacidade Fiscalizadora”, estão presentes Santa Catarina, Amazonas e, no limite, com “Média Capacidade Fiscalizadora e Baixa Capacidade Legislativa”, Maranhão e Goiás.

Para a seleção dos casos, foram utilizados dois critérios: instituições diferentes e possibilidade de verificação das hipóteses deste trabalho:

- H1 O fortalecimento da União pouco afetou o ultrapresidencialismo estadual.
- H2 O período mais reformista foi 1995-1998, ocasião em que os governadores foram pressionados pela União para efetuar reformas em seus estados.
- H3 As relações entre os Poderes não pode ser explicada somente pelas regras institucionais. O contexto e o conteúdo das decisões modulam as instituições.

A fim de poder verificá-las, os casos selecionados devem obedecer, cumulativamente, aos seguintes critérios:

- ✓ Serem estados proeminentes na política nacional, durante e após a vigência do federalismo estadualista (1982-1994);

A relevância no cenário político nacional é necessária para se verificar o fortalecimento da União frente aos estados, uma vez que estados dependentes da União poderiam sofrer maiores pressões que os demais, por sua menor independência política e de recursos financeiros. Teriam que ser estados ricos e com grandes bancadas na Câmara dos Deputados.

- ✓ Estados com maiores dívidas e controladores de grandes empresas estatais;

As dívidas do setor público eram o grande fator de debilidade do Plano Real. As principais dívidas do setor público eram estaduais. A fim de garantir a manutenção da estabilidade econômica a União precisava que os estados, entes federativos com autonomia política e financeira, equacionassem suas dívidas.

Gilton Santos (1999) mostra que os quatro estados mais endividados, em 1995, eram os mais ricos do país: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, que respondiam por 88,5% da dívida mobiliária de todos os estados e por 67% do endividamento total estadual. Neste grupo, São Paulo era responsável por 47% da dívida mobiliária e 72% da dívida contratual. Minas Gerais respondia por 51% da dívida externa do grupo e 19% da dívida externa estadual. O autor apresenta outros indicadores de endividamento, como a relação entre a dívida e o Produto Interno Bruto – PIB estadual e dívida per capita do estado. Nestes dois indicadores

Mato Grosso, Goiás e Acre seriam os mais endividados. Com exceção da relação entre a dívida e o PIB, São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais aparecem como os mais endividados.

- ✓ Socioeconomicamente semelhantes e opostos no que concerne às instituições que regulam as relações entre os Poderes.

Por essas razões, a escolha recaiu sobre Rio Grande do Sul e São Paulo, únicos representantes do quadrante “Capacidade Legislativa e Fiscalizadora Altas” e Minas Gerais e Rio de Janeiro, ambos representantes do quadrante oposto, “Capacidade Legislativa e Fiscalizadora Baixas”

Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul foram exemplares na política de privatização e ajuste fiscal no período 1995-1998. Já no período subsequente, seus três governadores, Anthony Garotinho, Olívio Dutra e Itamar Franco formaram a frente dos governadores de oposição ao governo federal, sendo inclusive decretada moratória em Minas Gerais. São Paulo, no primeiro mandato, apesar de seu governador ser também do PSDB, tentava equilibrar sua relação com a União, aparentemente tendo mais liberdade frente às pressões por reforma.

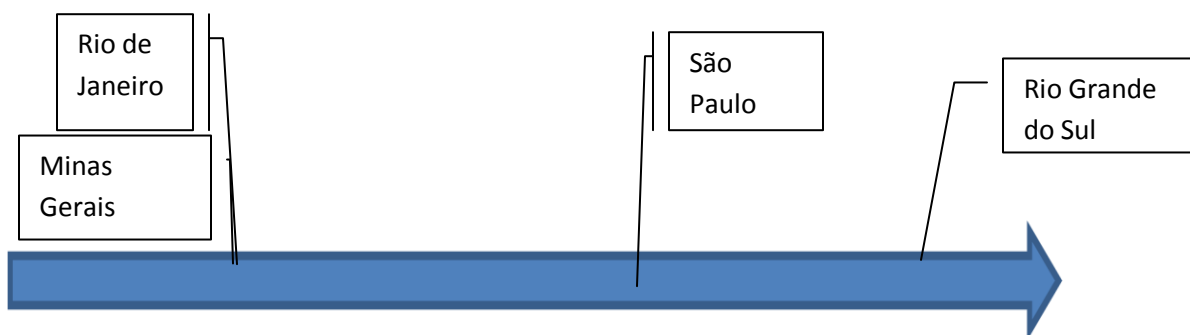


Figura 6 – Escala das Características Institucionais dos Casos Seleccionados

De acordo com as regras formais verificadas ao longo deste capítulo, espera-se que a Assembléia gaúcha tenha maior participação no processo de reforma do Estado que a Assembléia paulista, esta última seguida pela fluminense e, por fim, viria a de Minas Gerais. A participação no processo de Reforma do Estado dar-se-ia tanto no processo legislativo como pela utilização de mecanismos de freios e contrapesos.

Um estudo que abranja três mandatos em quatro estados necessita de um fio condutor para que se tenha parâmetros de comparação e que permita selecionar informações relevantes

para o estudo. O escolhido aqui é a tramitação de projetos legislativos referentes aos seguintes pontos: acordo da dívida com a União, programa estadual de desestatização, agências reguladoras e previdência dos servidores públicos estaduais.

Estes projetos são comuns aos estados, necessitaram de aprovação legislativa e constituíram o principal item da agenda que a União pressionou – quando não impôs – aos estados no período, em razão da crise fiscal. Na seção seguinte, será feita uma breve apresentação, com o intuito de contextualizar as políticas de reforma do Estado implementadas na esfera estadual, para, em seguida, analisar o processo nos quatro casos específicos.

4 Redefinição do Papel do Estado nos Estados

Na década de 1970, a partir da crise do petróleo, a economia mundial entrou em um período recessivo, gerando uma crise no modelo Keynesiano de intervenção estatal. Dessa maneira, era fundamental redefinir o papel do Estado, e reorganizar seus padrões de intervenção pública em um mundo de economia globalizada e sociedades com novos atores e demandas.

No Brasil, a onda de reforma do Estado chegou em um momento em que o Estado Nacional Desenvolvimentista passava, não somente por uma grave crise fiscal, mas também por uma crise de legitimidade. Abrucio & Costa (1998) apontam que a conjunção dos efeitos da crise financeira internacional, que atingiu o Brasil nos anos 1980, com o processo de redemocratização e de consolidação democrática da Nova República, tornou instável o ajuste estrutural do Estado brasileiro.

Durante o período eleitoral, em 1994, com o sucesso do Plano Real, havia um certo consenso na sociedade de que o papel do Estado deveria ser revisto para que sua ação fosse mais eficaz e efetiva nas áreas em que sua ação fosse imprescindível. A Reforma do Estado constava do Plano de Governo do PSDB em 1994 e diversos governadores foram eleitos naquele ano com o compromisso de implementar reformas em seus estados.

A partir de 1995, a União implementou um amplo programa de Reforma do Estado, com forte impacto no plano estadual. Pó & Abrucio (2007) sintetizam como a “onda de reformas” chegou aos estados:

“Os governos estaduais entraram numa era de reformas, a partir de 1995, como resultado tanto da crise fiscal que se abateu sobre eles, como também da agenda reformista colocadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Em linhas gerais, as reformas vieram inicialmente mais pela necessidade e pela ação do Governo Federal, por vezes na linha da imposição – como no caso dos limites de endividamento ou na privatização para abater dívidas –, por vezes na linha dos incentivos, como no caso dos Programas de Demissão Voluntária ou na implementação de inovações administrativas.” (Pó & Abrucio, 2007, PP. 4-5).

Na seção seguinte, serão explicitadas as razões da importância das dívidas estaduais e do setor estatal estadual para a manutenção do plano de estabilização econômica e sua importância para a modificação *de facto* da estrutura federativa brasileira.

4.1.1 Dívidas Estaduais

Abrucio & Costa (1998) mostram que, uma vez que a transição democrática começou pelos estados, os governadores eram poderosos o suficiente para empurrar suas dívidas para a União e se eximir de responsabilidades de buscar equilíbrios fiscais, uma vez que conseguiam equilibrar suas receitas e despesas graças ao mecanismo inflacionário. Os autores sintetizam o federalismo vigente entre 1985 e 1994: com um governo central fraco, os governadores conseguiram imprimir uma ordem federativa mais favorável aos estados, de maneira a poder vetar todas as tentativas de reforma da estrutura federalista. A União buscava reduzir suas despesas mediante a privatização de suas empresas e redução da máquina pública, enquanto os estados conquistavam mais receitas mediante transferências constitucionais e aumentavam suas despesas com contratação de funcionários e obras públicas. Mas esta situação foi radicalmente alterada pelo sucesso do Plano Real.

A nova realidade econômica alterou a dinâmica do sistema financeiro, acirrando a competição interbancária. Dessa maneira, a sobrevivência dos grandes bancos estaduais, foi dificultada, tendo em vista que ficaram em situação falimentar. Além disso, subitamente foi aumentado o valor das dívidas dos governos estaduais, depositadas principalmente nas carteiras de seus bancos. A reestruturação financeira destes bancos pelo Banco Central reformulou o federalismo financeiro, mas acarretou custos aos cofres da União (Abrucio & Costa, 1998).

Ademais, segundo os mesmos autores, o Plano Real impediu que os governos estaduais ganhassem com o imposto inflacionário, no qual as receitas eram corrigidas com maior frequência que as despesas. Não obstante, com a estabilidade da moeda, a situação se inverteu: as receitas foram imediatamente estabilizadas, mas as despesas continuavam indexadas. Some-se a isso, o fato de que muitos governadores concederam reajustes de salários no apagar das luzes de seus governos, em 1994, agravando ainda mais a situação dos seus sucessores.

Dessa maneira, os governadores recém empossados se depararam, em 1995, com dívidas altíssimas, receitas que mal cobriam as despesas de custeio e sem poder recorrer aos bancos estaduais. Por essa razão, os governos estaduais passaram a utilizar-se de créditos de curto prazo, como as Antecipações de Receitas Orçamentárias – AROs, com taxas de juros bem elevadas. A elevação de receitas mediante o aumento de arrecadação foi prejudicada pelo acirramento da guerra fiscal entre os estados, aliada à ausência de políticas fiscais ativas. Ainda,

o Congresso Nacional, aprovou o Fundo Social de Emergência, convertido no Fundo de Estabilidade Fiscal e da Lei Kandir, resultou em perdas de arrecadação para os estados, principalmente os mais dependentes de exportação, como Pará, Amapá, Espírito Santo e Maranhão (Abrucio & Costa, 1998).

O diagnóstico inicial era que a superação da crise transcendia os instrumentos fiscais disponíveis aos estados e que seria necessário modificar o padrão de financiamento dos estados brasileiros. Nos anos 1980 e 1990, foram promovidos diversos programas de socorro aos bancos estaduais e normas de controle de finanças públicas. O poder de gasto dependia da rolagem de suas dívidas que, por sua vez, eram condicionadas ao poder de barganha dos governadores. O governo federal teve que rever inúmeras vezes as regras vigentes, a fim de evitar o caos que seria o descumprimento total das regras, ou para angariar apoio político.

Neste contexto foi lançado o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, que patrocinou o refinanciamento de dívidas estaduais, condicionado a um amplo ajuste fiscal e patrimonial (Cosenza, 2006). De acordo com os Abrucio & Costa (1998), a negociação com o estado de São Paulo foi realizada sob condições diferenciadas, em razão de este estado ser o mais poderoso da federação e com a maior contribuição para o valor geral do déficit público. Por esta razão os autores consideram São Paulo a âncora federativa no que se refere às dívidas estaduais. Para o Governo Federal, a não realização de acordo com São Paulo, ou se este não quitasse regularmente seus débitos, colocaria em risco as negociações com os demais estados.

A partir da experiência paulista, foi realizada uma ampla renegociação das dívidas estaduais. O processo de renegociação configurou-se um instrumento de pressão para que os estados iniciassem suas reformas fiscais. Ademais, a privatização foi colocada como ponto principal das negociações, não somente como venda de ativos para pagamento de dívidas, mas também para evitar causas de endividamento futuro. Cada estado negociou individualmente com o governo federal, firmando protocolos de intenções que deveriam ser ratificados pelas respectivas Assembléias Legislativas. Sua tramitação será analisada nos estudos de caso.

Os acordos se estruturaram em quatro pontos: quitação de dívidas através da privatização de estatais estaduais; cumprimento de cláusulas rígidas de desempenho fiscal;

sanções claras ao não cumprimento das condições de pagamento; transferência à União, mediante títulos públicos federais, de parcela da dívida com juros altos ou de difícil refinanciamento (Abrucio e Costa, 1998).

Mediante os acordos firmados, a União assumiu, em 1997, R\$ 95,4 bilhões de dívidas estaduais (Celina Souza, 2006). Nos contratos firmados individualmente com cada estado, foram fixados limites máximos de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) com os encargos da dívida e proibiu-se a assunção de novas dívidas enquanto as obrigações fossem superiores à sua RLR anual. A renegociação foi comandada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Os contratos são sigilosos, sendo divulgados somente os dados gerais, conforme se pode observar na tabela a seguir:

Tabela 26 - Acordos da Dívida dos Estados com a União

UF	Data do Contrato	Valor dos Títulos	Prazo (em anos)	% RLR	Encargos
AC	30/4/1998	R\$ 32,9	30	11,5	IGP-DI+6,0% aa
AL	29/6/1998	R\$ 777,8	30	15	IGP-DI+7,5% aa
AM	11/3/1998	R\$ 120,1	30	11,5	IGP-DI+6,0% aa
BA	1/12/1997	R\$ 1.001,9	30	11,5 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
CE	16/10/1997	R\$ 160,6	15	11,5	IGP-DI+6,0% aa
DF	29/7/1999	R\$ 512,9	30	13	IGP-DI+6,0% aa
ES	24/3/1998	R\$ 451,3	30	13	IGP-DI+6,0% aa
GO	25/3/1998	R\$ 1.527,6	30	13,0 a 15,0	IGP-DI+6,0% aa
MA	22/1/1998	R\$ 316,9	30	13	IGP-DI+6,0% aa
MG	18/2/1998	R\$ 12.687,4	30	6,79 a 13,0	IGP-DI+7,5% aa
MS	30/3/1998	R\$ 1.649,7	30	14,0 a 15,0	IGP-DI+6,0% aa
MT	11/7/1997	R\$ 1.059,0	30	15	IGP-DI+6,0% aa
PA	30/3/1998	R\$ 332,8	30	15	IGP-DI+7,5% aa
PB	31/3/1998	R\$ 444,0	30	11,0 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
PE	23/12/1997	R\$ 1.056,7	30	11,5	IGP-DI+6,0% aa
PI	20/1/1998	R\$ 421,0	15	13	IGP-DI+6,0% aa
PR	31/3/1998	R\$ 642,1	30	12,0 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
RJ	29/10/1999	R\$ 19.408,8	30	12,0 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
RN	26/11/1997	R\$ 68,1	15	11,5 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
RO	12/2/1998	R\$ 244,6	30	15 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
RR	25/3/1998	R\$ 9,1	30	11,5 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
RS	15/4/1998	R\$ 10.595,1	30	12,0 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
SC	31/3/1998	R\$ 2.236,7	30	12,0 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
SE	27/11/1997	R\$ 434,1	30	11,5 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
SP	22/5/1997	R\$ 59.363,5	30	8,86 a 13,0	IGP-DI+6,0% aa
TOTAL		R\$ 115.554,7			

Fonte: Cosenza (2006) Tabela 2: Contratos Firmados entre a União e os estados (Lei 9.496/97) pg. 51

O principal mecanismo de sanção ao descumprimento dos contratos foi a vinculação dos repasses do Fundo de Participação dos Estados – FPE e, em alguns casos, bloqueio de

receitas próprias estaduais. Após a assinatura dos acordos, os estados adotaram políticas fiscais rigorosas, não somente em função da legislação brasileira, mas também pelo fato de a maioria dos recursos para investimentos e programas sociais estar concentrada em organismos multilaterais, que exigem disciplina fiscal. Além disso, como aponta Celina Souza (2006) os empréstimos junto a estes organismos não são sujeitos aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vigente a partir de maio de 2000.

A privatização das estatais estaduais foi um dos pontos do acordo com a União. O setor estatal estadual era bastante diversificado, e será tratado em melhor detalhe na seção seguinte.

4.1.2 O Setor Estatal Estadual

A partir de 1995, em razão do sucesso em promover a estabilização monetária, e do agravamento da crise fiscal dos estados, a União foi capaz de promover reformas institucionais que atingiram o pacto federativo e incentivar reformas fiscais nos estados, financeiramente sufocados pelas dívidas.

Os estados controlavam um conjunto de empresas complexo e heterogêneo que incluía: empresas geradoras e distribuidoras de energia elétrica, companhias de saneamento, de transportes urbanos e de carga, estradas de rodagem, processamento de dados, além de bancos comerciais, de investimento, de desenvolvimento regional e companhias de seguro. Abrucio & Costa (1998) mostram que a heterogeneidade não se restringia às áreas de atuação, mas também envolvia o capital e os recursos disponíveis: enquanto algumas empresas de geração e distribuição de energia tinham capital, capacidade financeira e tecnologia similares às empresas federais, como as de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, outras, dependiam totalmente do sistema Telebrás, principalmente dos estados do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. O mesmo ocorria com os bancos estaduais: enquanto Banespa (São Paulo), Banerj (Rio de Janeiro) e Bemge (Minas Gerais) destacavam-se no sistema financeiro brasileiro, outros, como o Produban (Alagoas), Bemat (Mato Grosso), e BEP (Piauí), movimentavam poucos recursos e possuíam poucas agências (Abrucio & Costa, 1998).

A qualidade da gestão era um problema comum, mesmo nas grandes empresas estatais. São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, estados das maiores

empresas estatais, eram responsáveis pelas maiores dívidas também. Abrucio & Costa (1998) indicam que o setor produtivo estatal estadual seria responsável, mais do que as estatais federais, pelo desequilíbrio fiscal do setor público brasileiro.

A heterogeneidade do setor estatal estadual no que se refere à capacidade técnica e financeira dos estados para conduzir seus processos de privatização, assim como a disparidade de dimensões e qualidade dos ativos à venda, aliada à autonomia política dos estados poderia ter resultado em um processo anárquico e predatório de liquidação de ativos estaduais, não fosse a intervenção do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Banco exerceu um papel de coordenador e regulador do processo, mediante o adiantamento aos estados de recursos da privatização, em especial, das empresas de distribuição de energia elétrica, que eram majoritariamente controladas pelos estados e poderiam comprometer a privatização das empresas geradoras de energia, em grande parte controladas pela União.

A despeito de a União deter o poder concedente do setor elétrico e, por essa razão, a prerrogativa de regular todo o setor, as empresas estaduais controlavam 80% da distribuição de energia elétrica (Olivieri, 2006), mediante concessões da União. A mesma autora aponta que as empresas distribuidoras de energia deviam às empresas geradoras aproximadamente US\$ 20 bilhões, e o seu controle estatal e, portanto, suscetível às contingências políticas, afastava potenciais compradores das empresas geradoras.

Dessa maneira, a privatização do setor elétrico deveria ser iniciada pelas empresas distribuidoras e a União deveria persuadir os estados a privatizarem suas empresas energéticas e quitarem suas dívidas com as empresas geradoras. No estudo de caso do estado de São Paulo, poderão ser verificados os instrumentos de convencimento utilizados pela União: redução do percentual de amortização extraordinária em até 30%, se as empresas de energia elétrica por ele controladas amortizassem suas dívidas junto à Eletrobrás.

A posição estratégica dos estados foi fundamental para que agências reguladoras estaduais, mediante convênio com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), pudessem regular e fiscalizar as distribuidoras de energia elétrica. As agências reguladoras foram propostas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, elaborado pelo MARE para se constituírem como entes autônomos da Administração e atuarem na fiscalização e regulação de monopólios naturais,

principalmente nas áreas de infra-estrutura. A independência seria garantida por fonte própria de recursos e mandatos fixos dos seus dirigentes.

Os estudos envolvendo a governança das Agências Reguladoras Estaduais (Melo, 2002, Pó & Abrucio, 2007) identificam as diferenças entre os estados: Melo (2002) sugere que, em Pernambuco e no Rio Grande do Sul as Assembléias Legislativas são atores importantes. Já Pó & Abrucio (2007), verificam uma presença maciça do Executivo estadual, com exceção da AGERGS, do Rio Grande do Sul. Nas demais agências, o governador nomeia os membros dos conselhos e neles possui representantes diretos e indiretos. As agências reguladoras foram criadas por lei, deliberadas pelas Assembléias Legislativas. Inexistem estudos sobre o processo de sua criação e discussão nos Legislativos estaduais. Os estudos de caso dos capítulos subsequentes procurarão suprir esta lacuna da literatura.

Apesar de parte dos recursos advindos das vendas das estatais estaduais ter sido utilizada para pagamento de despesas de custeio (o que poderia comprometer o ajuste fiscal), e para a redução da dívida com a União, Abrucio & Costa (1998) indicam que as privatizações tiveram impactos positivos em outras dimensões, além da fiscal, por reduzirem radicalmente o espaço para o empreguismo no setor público.

Considerando-se que as estatais pagavam os melhores salários do setor público, sua venda dificultaria o uso do clientelismo e o empreguismo como moeda de troca política. Para os autores, o que explica o mau desempenho e a má gestão, é a falta de mecanismos de controle nos estados, em função do predomínio do Executivo sobre os demais poderes. Este ultrapresidencialismo estadual neutraliza as Assembléias Legislativas, Tribunais de Contas e Ministério Público, deixando os governadores livres para utilizarem as estatais para favorecer seus grupos políticos. Dessa maneira, a gestão das estatais estaduais se caracterizava pelo uso da patronagem, empreguismo e patrimonialismo, e um importante ativo para negociação com o Legislativo.

Nos capítulos seguintes, serão verificados os processos de reforma do Estado nos estados pelo ângulo da tramitação legislativa dos projetos de lei enviados pelo governador à deliberação da Assembléia. Foram selecionados temas comuns aos quatro estados que tivessem que ser submetidos à deliberação da Assembléia em razão do acordo da dívida com a União. A

criação das agências regulatórias é o único tema do estudo de caso que não se restringe ao aspecto fiscal da Reforma do Estado, mas tem um caráter de reforma de gestão.

As suposições de como ocorreria a tramitação dos diferentes temas nas Assembléias são as seguintes:

- ✓ Nos projetos relativos ao protocolo de acordo com a União, haveria pouco espaço para modificação parlamentar, uma vez que grandes modificações poderiam comprometer a celebração do pacto e a deliberação deveria ocorrer dentro do prazo de urgência constitucional (45 dias). As modificações possíveis se restringiriam a formas de prestação de informações e acompanhamento parlamentar *ex post*.
- ✓ Nos projetos referentes aos Programas Estaduais de Desestatização e à criação de Agências Reguladoras, o universo de emendas parlamentares poderia ser ampliado. Nestes projetos pode-se verificar a hipótese se houve alteração do ultrapresidencialismo estadual, pelas emendas aprovadas e eventuais vetos e sua deliberação.
- ✓ Por sua vez, nos projetos afetos à Previdência do funcionalismo, devem ser ponderadas duas pressões sofridas pelos parlamentares: o Executivo e o *lobby* dos servidores estaduais, uma categoria articulada e atenta, que poderia ser prejudicada em seus benefícios tangíveis. A aprovação destes projetos, para o Executivo, poderia ser dificultada.
- ✓ Após a venda das estatais, com a redução de cargos em empresas públicas para serem loteados junto à base de apoio parlamentar, os governadores tiveram maiores dificuldades em aprovar suas propostas?

Os capítulos seguintes estão apresentados da seguinte maneira: em primeiro lugar, será apresentado o estudo de caso referente a Minas Gerais, seguido por Rio de Janeiro, São Paulo e, finalmente, Rio Grande do Sul. Dentro de cada capítulo, as propostas serão apresentadas em ordem cronológica. No final de cada capítulo são apresentadas breves conclusões sobre o caso estudado.

Em seguida, a fim de se verificar a influência do período sobre as propostas de reforma do Estado selecionadas submetidas à Assembléia, assim como a influência do tema, ou *issue*, da política sobre as Relações Executivo-Legislativo, são apresentados quadros comparativos, discutindo os períodos e os temas, independente dos estados. Finalmente, há uma breve conclusão do trabalho.

5 Reforma do Estado em Minas Gerais

5.1 *Governo Eduardo Azeredo*

Eduardo Azeredo foi eleito pela Coligação Todos por Minas (PSDB-PTB-PL). Hélio Costa (PP-PFL-PPR) teve 48,3% dos votos no primeiro turno, e Azeredo 27,2%. A coligação PSDB-PTB-PL conquistou, no primeiro turno 28,6% das cadeiras da Assembléia mineira. No segundo turno, Azeredo conseguiu apoios do PDT, PT, parte do PMDB e do PFL, conquistando o Palácio da Liberdade com uma diferença de 1,3 milhões de votos. Mas, durante o seu governo, somente o PT, com 8 (10,38% de um total de 77) parlamentares ofereceu oposição sistemática ao Executivo.

A Reforma Administrativa era um dos pontos estruturantes do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (Projeto de Lei n.º 506, de 03 de outubro de 1995) tendo como prioridade a recuperação da capacidade de formulação e programação de políticas e recursos públicos. De acordo com a lei, a reforma administrativa deveria tornar a máquina estatal mais ágil e flexível reduzindo os níveis hierárquicos e a duplicidade de funções, buscando-se otimizar os serviços prestados à população. Um dos pontos tratados na lei da reforma Administrativa é a desoneração do Estado, mediante privatizações, concessões, parcerias, alienações e terceirizações; assim como repactuação da dívida mobiliária do Estado. No que se refere aos servidores públicos, estavam previstas medidas de valorização, profissionalização e reforma urgente do sistema previdenciário estadual.

Foram apresentadas quatro emendas ao Projeto de Lei n.º 506, de 1995: o deputado Gilmar Machado (PT) objetivava incluir um programa de segurança alimentar; o mesmo deputado propôs um levantamento das terras públicas do estado para fins de reforma agrária. O deputado Almir Cardoso (PL) propôs o desenvolvimento de um Programa de Renda Mínima. O deputado Alberto Pinto Coelho (PPB) apresentou emenda visando colocar como prioridades os programas de telemática. As justificativas para a rejeição das três primeiras emendas é que tratariam de programas específicos, quando o projeto original versava somente sobre ações de longo alcance. Mas o relator, deputado Arnaldo Penna (PSDB) ao verificar que a questão do desenvolvimento econômico estava privilegiada no projeto, em detrimento da superação das desigualdades sociais, propôs uma emenda (de n.º 5) que incluiu, dentre os objetivos do plano: “a

promoção econômica e social dos indivíduos menos favorecidos, mediante ações governamentais integradas que englobem a superação da miséria e da fome”. A emenda sobre a telemática foi acatada integralmente. O governador sancionou o Projeto, com as emendas aprovadas, que constam da Lei n.º 12.051, de 1995.

No que se refere à dívida, o governador encaminhou à Assembléia, em 05 de setembro, o Projeto de Lei n.º 428, de 1995, que propunha a criação de uma empresa pública chamada “Caixa de Amortização da Dívida – CADIV”, cujo objetivo seria auxiliar o Erário na administração da dívida pública, vinculada à Secretaria da Fazenda. O deputado Carlos Pimenta (PL) apresentou uma emenda no sentido de determinar que dois membros do Conselho de Administração da CADIV fossem indicados pela Assembléia e um terceiro membro fosse representante dos servidores públicos estaduais. A emenda foi rejeitada sob a alegação de que, como parte da Administração Indireta, não haveria justificativa jurídica para a intromissão da Assembléia.

O deputado José Bonifácio (PTB) propôs uma emenda para que aquisições e alienações onerosas fossem precedidas de autorização legislativa, a emenda foi rejeitada, tendo em vista que apenas bens públicos imóveis necessitariam de autorização legislativa e emenda seria muito ampla. O deputado Hely Tarquínio (PP) propôs que as ações utilizadas para a integralização do capital da CADIV fossem estabelecidas em laudo técnico elaborado por empresa especializada. A emenda foi rejeitada por retardar e dificultar a constituição da entidade, e por contrariar “o próprio espírito do Governo do Estado, que necessita de procedimentos mais simplificados para o alcance de sua finalidade pública”. Do mesmo autor, havia uma emenda que previa competência da Assembléia para analisar o referido laudo na emenda anterior, também rejeitada.

O deputado Gilmar Machado (PT) apresentou uma emenda no sentido de garantir o controle acionário do estado sobre o capital social da Empresa. Foi rejeitada sob a alegação de que, se o estado criou a empresa, “está implícito” que deteria o seu controle acionário. Este projeto, foi bastante polêmico, aprovado após duas semanas de obstrução, por 44 votos a favor e 5 contrários (do total de 77), somente em outubro de 1995. A única emenda aprovada, de autoria do deputado Antonio Júlio (PMDB) previa a delegação de poderes ao Secretário da Fazenda para promover ajustes de débitos de contribuintes para com o estado, mediante decreto. Ou seja, a

única emenda aprovada, foi a que retirava controle da Assembléia. Em protesto pela aprovação da emenda, a bancada do PT se retirou do Plenário.

Na mesma sessão (27/10/1995), foi aprovado o Projeto de Lei n.º 430, de 1995 (Lei 11.968, de 1995), do governador, autorizando a alienação de ações de propriedade do Estado no capital social da CEMIG e do BEMGE para aporte de R\$ 400 milhões ao capital social da CADIV. Esta votação ocorreu sem a participação dos deputados petistas. O projeto recebeu oito emendas, todas visando mecanismos de fiscalização e controle, mas foram rejeitadas em Plenário.

Ainda nesta sessão, os deputados aprovaram o Projeto de Lei n.º 429, de 1995 (Lei n.º 11.966, de 1995), autorizando operações de crédito de R\$1,2 bilhão para a operações de giro da dívida mobiliária do Estado, cuja única emenda aprovada foi apresentada pelo líder do governo, deputado Romeu Queiroz, majorando em R\$260 milhões o valor autorizado.

Também foi autorizada a alienação de ações do Banco de Crédito Real de Minas Gerais (Projeto de Lei n.º 431, de 1995, Lei 11.967, de 1995). Foram apresentadas oito emendas. Nas comissões três emendas foram aceitas, uma na íntegra, duas em forma de subemenda, duas foram prejudicadas por serem de igual teor e três foram rejeitadas.

A emenda de n.º 1, apresentada pelo deputado Carlos Pimenta (PL), tinha duas partes, e foi aceita na forma de duas subemendas (n.ºs 1 e 2), na primeira parte, pretendia assegurar a manutenção da CREDIPREV por parte do novo controlador do Banco; na segunda, previa a destinação de 10% do montante arrecadado para a área de saúde e de atendimento às crianças e adolescentes. A subemenda n.º 1, propôs que o Poder Executivo deveria adotar medidas com o intuito de garantir a manutenção das atividades da CREDIPREV, evitando prejuízos aos seus beneficiários. Já a subemenda n.º 2, estabeleceu que os recursos obtidos com a venda das ações do CREDIREAL poderiam ser destinados ao pagamento da dívida pública ou à execução de programas sociais no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, suprimindo o valor mínimo.

A emenda n.º 2 foi proposta pelo deputado Marcos Helênio (PT) e pretendia que a totalidade dos recursos provenientes da venda das ações do CREDIREAL fossem utilizados em programas sociais. O relator, deputado Jairo Ataíde (PFL) alegou que parte da emenda estava contemplada pela subemenda n.º1 e que sua aprovação poderia inviabilizar o ajuste fiscal. A

emenda n.º 3, foi também proposta pelo deputado Marcos Helênio (PT) e pretendia vedar a utilização de “moedas podres” para a compra de empresas públicas. O relator a acatou na forma da subemenda, estabelecendo que a compra de ações do CREDIREAL poderia ser feita somente mediante moeda corrente. Do mesmo autor, a emenda 4 estabelecia que a fixação do preço de venda das ações do CREDIREAL deveria ser aprovada pela Assembléia Legislativa, com apresentação pública dos critérios utilizados nessa definição pelos consultores contratados pela Secretaria de Estado da Fazenda. O relator a rejeitou, alegando que o processo legislativo é moroso em razão de suas peculiaridades, e poderia inviabilizar a venda no prazo necessário.

A emenda n.º 5, foi proposta pelo deputado Almir Cardoso (PT) procurava, assim como a primeira parte da emenda n.º 1, assegurar os direitos dos beneficiários do CREDIPREV. Foi prejudicada, pela aprovação da subemenda n.º 1 à emenda 1. A emenda n.º 6, foi apresentada pelo deputado Hely Tarquínio (PSDB) e acatada na íntegra pelo relator, estabelecia que o preço de venda das ações não poderia ser inferior ao estabelecido pela Comissão de Privatização. Do mesmo autor, a emenda n.º 7, vedava a utilização de títulos públicos na compra de ações. Foi prejudicada pela aprovação da emenda n.º 3. Ainda do deputado Hely Tarquínio, a emenda n.º 8 estabelecia que os recursos resultantes da alienação seriam obrigatoriamente aplicados em projetos que resultassem no incremento da arrecadação e na geração de empregos. O relator a rejeitou alegando que a subemenda n.º 2 apresentada à segunda parte da emenda 1, já estabelecia o uso racional dos recursos. O projeto foi aprovado, com as emendas acolhidas pelo relator. Sancionado, sem vetos, foi convertido na Lei n.º 12.801, de 1995.

Em 21 de fevereiro de 1996, o governador apresentou o Projeto de Lei n.º 647, de 1996, que solicitava autorização para a privatização da GASMIG, recebeu quatro emendas, de autoria do deputado Gilmar Machado (PT), que foram aprovadas, em plenário, com as subemendas apresentadas pela Comissão de Administração Pública. O governador vetou as alterações. Os dispositivos vetados na Lei n.º 13.101, de 1996, objetivavam assegurar aos empregados das empresas acionistas e à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte a preferência para aquisição de 10% (dez por cento) do capital social da GASMIG. O parágrafo 2º propunha a exclusão da alienação das ações que assegurassem a participação da CEMIG e da Minas Gerais Participações S/A-MGI, no capital votante da GASMIG. O veto foi mantido por 38 votos a favor, 7 contrários e 4 abstenções.

Em 29 de março de 1996, o governador apresentou o Projeto de Lei n.º 729, de 1996, solicitando autorização para a delegar, por meio de concessão ou permissão, a administração de terminais rodoviários; serviços locais de gás canalizado; serviço de tratamento de esgotos sanitários; guarda de veículos apreendidos pela polícia; vistoria em veículos e a desestatização de rodovias estaduais, com cobrança de pedágio, pelo prazo de trinta anos. Foram apresentadas oito emendas. O projeto foi analisado em uma reunião conjunta de comissões, que se realizou nos dias 09, 15 e 16 de maio. Foi aprovado na forma de um substitutivo proposto pelo relator pela Comissão de Constituição e Justiça, deputado Geraldo Santanna (PMDB) que alegou haver acolhido a maior parte das emendas. Em segundo turno, em novo parecer, o deputado Geraldo Santanna, propôs um novo substitutivo, que justificou, aprimoraria o projeto mediante as sugestões apresentadas.

As alterações aprovadas foram:

- ✓ Exigência de licitação para a delegação
- ✓ Os serviços passíveis de delegação foram discriminados, enquanto no projeto original constava apenas uma redação abrangente
- ✓ infra-estruturas viárias, estruturas operacionais e terminais dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens;
- ✓ serviços locais de gás canalizado;
- ✓ serviços de tratamento de esgotos sanitários.
- ✓ Foram incluídos nos serviços passíveis de concessão as atividades do DETRAN–MG
- ✓ Foi autorizada a concessão de bens e serviços de competência da União e dos municípios, cuja exploração pertencesse ao estado; (vetado)
- ✓ Incluíram-se dispositivos visando a garantia e proteção dos usuários na manutenção e qualidade dos serviços (vetado)
- ✓ Estabeleceram-se comissões para o acompanhamento e fiscalização das concessões, que deveriam dar publicidade aos direitos dos usuários; (vetado)
- ✓ O aumento das tarifas deveriam manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, precedido de estudos técnicos;
- ✓ Criação de um órgão técnico, pelo Executivo, para organizar e coordenar as atividades de planejamento, regulamentação e fiscalização das concessões e das permissões

O governador vetou parcialmente o projeto. Em 17 de outubro de 1996, o veto foi mantido, e os dispositivos não constam da Lei n.º 12.219, de 1996.

Em 08 de abril, o governador encaminhou o Projeto de Lei n.º 733, de 1996, que solicitava autorização para contratar operação de crédito com a União no valor de até US\$ 400.020.626,74, correspondente ao montante da dívida externa vencida e vincenda do Estado. O relator pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, deputado Alencar da Silveira Júnior (PDT) apresentou uma emenda, que autorizava o Executivo a contrair outro empréstimo, junto ao Banco Central, no valor de R\$ 1 bilhão e 500 milhões de reais, com parte destinada ao saneamento do Banco de Crédito Real de Minas Gerais S/A, e posterior privatização. Esta emenda teve forte oposição da bancada do PT, mas a emenda foi aprovada, por 59 votos, em 05 de junho de 1996, e integra a Lei n.º 12.203, de 1996.

Foi também aprovado, em junho de 1996, o Projeto de Lei n.º 745, de 1996 (enviado em 15 de março), que autorizou o Poder Executivo a aderir ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados. A Assembléia aprovou a proposta com algumas emendas, oferecidas pelo relator das comissões reunidas de Fiscalização Financeira e Constituição e Justiça, deputado Miguel Martini (PSDB). As emendas restringiam as garantias a recursos de arrecadação do ICMS e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), quando no texto original constavam: “bem como outras garantias em direito admitidas”, que foi suprimido e determinou os efeitos da lei a partir de sua publicação (no texto original a os efeitos da lei seriam a partir da assinatura do contrato) e excluída a autorização para abertura de créditos suplementares no montante necessário para o cumprimento das obrigações. Em segundo turno, foi incluída uma emenda autorizando o emprego dos recursos também no PDV – Programa de Demissão Voluntária, além do saneamento fiscal do estado e do pagamento de dívidas, constantes do projeto original. As modificações não sofreram veto e constam da Lei n.º 12.204, de 1996.

Em 1996, as despesas com servidores inativos representavam 35,76% das despesas com pessoal, que equivaliam a 78% da Receita Corrente Líquida. Por essa razão, em 20 de maio, o governador apresentou o Projeto de Lei n.º 813, de 1996, instituindo uma contribuição previdenciária adicional para o custeio das aposentadorias dos servidores públicos estaduais. O PT defendeu a inconstitucionalidade da matéria, tendo em vista que deveria ser objeto de Lei Complementar (e não de Lei Ordinária) e que os recursos provenientes da contribuição deveriam ser remetidos, não ao Tesouro do Estado, como previsto no projeto, mas ao Instituto de Previdência estadual, além de não haver contrapartida na contribuição do empregador.

O relator, deputado Arnaldo Penna (PSDB), também presidente da comissão de administração pública, propôs que a contribuição tivesse um percentual único do salário (3,5%), ao invés de ser progressiva (entre 8 e 12%), e acatou a emenda estipulando prazo de sessenta dias para que o Executivo encaminhasse à Assembléia um projeto prevendo a constituição de um fundo previdenciário. A comissão de Saúde propôs que o prazo de regulamentação fosse estendido de 30 para 120 dias. O Projeto teve 15 votos contrários, das bancadas do PT, do PMDB e do deputado Paulo Schettino (PTB), servidor público licenciado. Estas alterações foram objeto de veto parcial, que foi mantido e não constam da Lei n.º 12.278, de 1996. A Assembléia mineira apresenta uma peculiaridade em relação às demais estudadas nesta seção: os vetos são analisados por comissões temporárias (*ad hoc*).

Em 29 de novembro de 1996, o governador apresentou também o Projeto de Lei n.º 1.039, de 1996, solicitando autorização para realizar acordo da dívida com a União. Na tramitação do Projeto, verifica-se claramente a disposição de negociação entre governo e oposição. O relator pelas comissões reunidas Conjunta das Comissões de Constituição e Justiça e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, deputado Glycon Terra Pinto (PPB), apresentou sete emendas ao projeto, que foram aprovadas em primeiro turno: a primeira explicitando que 20% do valor total seriam pagos mediante ativos do estado, a segunda emenda estabelecia que as ações do CREDIREAL também seriam utilizadas no pagamento antecipado; a terceira, detalhava os imóveis que seriam alienados, uma vez que necessitavam de autorização legislativa expressa, não solicitada no projeto original (que deveriam ser solicitadas em projetos de lei, uma vez que constavam da justificativa do projeto e não do corpo da lei); as demais adequavam o projeto à legislação vigente.

Aprovado em primeiro turno, o deputado Gilmar Machado (PT) ofereceu mais seis emendas que foram aprovadas, com subemendas, envolvendo os produtores e a política de abastecimento no caso da alienação da CEASA. Foi aprovada uma subemenda, no sentido de que o estado resguardaria “o domínio e a posse dos bens móveis e imóveis necessários à preservação do Mercado Livre do Produtor, bem como dos necessários à coordenação e ao controle da política de abastecimento”, assim como a participação de representantes dos produtores, por eles eleitos, na gestão do Mercado Livre do Produtor. O governador vetou, ao sancionar a Lei n.º 12.422, de 1996, mas a Assembléia derrubou o veto. O relator da Comissão especial para análise

do veto, foi o deputado Gilmar Machado (autor do dispositivo vetado), que opinou, em seu parecer, pela rejeição do veto, o que foi aprovado, em plenário.

No final de 1996, os gastos com os servidores correspondiam a 107% da arrecadação do ICMS. E, no começo de 1997, o relacionamento do Executivo com a Assembléia teve estremecimentos, em razão dos diversos vetos do governador sobre os projetos aprovados no final do ano. O governador vetou projetos colocados em pauta em razão de acordos de lideranças, em troca de votação de projetos do Executivo. Em resposta, os deputados se rebelaram e passaram a obstruir as sessões, requerendo adiamento de votação, inversão da pauta e encaminhamentos de votação. O deputado Durval Ângelo (PT), durante a sessão de 19/03/1997, afirmou: "A assembléia Legislativa é uma sucursal do Palácio da Liberdade, em razão de sua total submissão aos ditames do governo". Na mesma sessão, o deputado Geraldo Rezende (PMDB) alegou que não poderia concordar com tudo o que vinha do Palácio, tendo em vista que não existiria "serenidade" nos vetos do Executivo. Nesta sessão, deputados de diversos partidos retiraram-se da sessão, evitando que fosse atingido o quorum para deliberação¹⁰.

Os deputados reclamaram que os vetos travavam a pauta (após 30 dias, são obrigatoriamente incluídos na Ordem do Dia até serem deliberados), impedindo a votação de projetos de sua autoria, mas o governador continuou vetando os projetos, e enviou diversos projetos relativos a operações de crédito, em 1997.

Em 29 de abril de 1998, o governador apresentou à Assembléia, uma proposta da criação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Minas Gerais – ARSEMG (Projeto de Lei n.º 1.715, de 1998). Assim como no caso da AGERGS (gaúcha) e da ASEP-RJ (fluminense) a proposta do Executivo já previa a aprovação, pela Assembléia Legislativa, da nomeação dos membros do Conselho Diretor da Agência. O deputado Hely Tarquínio (então no PSDB) apresentou um substitutivo modificando o projeto, que inicialmente tratava da política de regulação do estado, para tratar especificamente das atribuições da Agência Reguladora. Cabe transcrever um trecho do parecer, no qual justifica emenda que suprimia a exigência de realização de licitação no caso de extinção da delegação antes do prazo contratual, constante do projeto original:

¹⁰ Notícia obtida em <http://www.almg.gov.br/bancodenoticias/011997/mpl1903em2.htm>. acesso em 12/05/2007.

O parágrafo único do art. 3º, por conter limitação às opções do Chefe do Executivo na condução das questões relativas às concessões e às permissões, contraria, a nosso ver, a disciplina constitucional da repartição de competências entre os três Poderes. Com efeito, de acordo com o sistema constitucional vigente, há de ser respeitado o poder discricionário do administrador público para decidir, levando em consideração as especificidades de cada caso concreto, sobre a conveniência de a execução dos serviços ficar a cargo da própria administração ou ser delegada à iniciativa privada¹¹.

Muitas vezes, em projetos polêmicos e em regime de urgência, ao invés de mandar uma mensagem retificativa, o governador solicita que a emenda seja proposta por um parlamentar de sua base aliada, especialmente se for o relator da matéria. Há muitas mudanças no substitutivo, inclusive a criação de cargos para o funcionamento da agência, inexistente no projeto original.

O substitutivo ao projeto de lei recebeu sete emendas, da Comissão de Administração Pública, em primeiro turno (Presidente e relator da Comissão, deputado Leonídio Bouças, do PFL), e cinco em segundo turno. As emendas aprovadas no primeiro turno restringiam o âmbito de fiscalização da Agência e corrigiam “lapsos que haviam permanecido no substitutivo”. A análise de segundo turno feita pela Comissão de Administração Pública, teve como relator o deputado Arnaldo Penna (PSDB), que propôs cinco emendas: a primeira, excluiu autorização para a cisão, a fusão e a transferência ou alteração do controle acionário das concessionárias e permissionárias, como competência da Agência e incluiu a necessidade da aprovação da Agência para transferência de concessão e permissão.

A segunda emenda substituiu a expressão remuneração por vencimentos, por abranger também ajudas de custo e diárias de viagem, não somente salários. A terceira emenda ampliava de 90 para 180 dias, a partir da nomeação do diretor-geral, o prazo para que o Poder Executivo e o Conselho Diretor celebrassem o contrato de gestão relativo à administração da ARSEMG. A quarta emenda suprimia o inciso que estabelecia que poderiam ser regulados e fiscalizados pela Agência "outros serviços concedidos ou permitidos de competência do Estado".

A quinta emenda estabelecia que um dos integrantes do Conselho Diretor da Agência seria indicado pelo governador do Estado após escolha em lista tríplice apresentada pelas

¹¹ Disponível em:

representações sindicais dos trabalhadores das empresas submetidas à atuação da ARSEMG. Este dispositivo foi vetado e o veto foi mantido, sob a alegação de que "Não é finalidade da agência tutelar interesses dos trabalhadores das empresas por ela fiscalizadas". Foi também vetado (e mantido) o artigo 23, incluído pelo substitutivo da Comissão de Justiça que previa a criação de uma comissão de acompanhamento e fiscalização periódica, para cada contrato de concessão ou permissão, composta paritariamente por representantes do poder concedente, dos concessionários e permissionários e dos usuários e consumidores, devendo receber suporte da Agência, para seu funcionamento. O governador alegou que a ARSEMG deveria fiscalizar diversos serviços diferentes, e que não existiam condições de criar uma comissão para cada contrato realizado.

O acordo de negociação da Dívida com a União ainda não havia sido efetivado, o que ocorreu em 18 de fevereiro de 1998. Em 12 de dezembro de 1997, o deputado Péricles Ferreira (PSDB), propôs o Projeto de Lei n.º 1.572, de 1997, que alterava dispositivos da Lei nº 12.422, de 27/12/96, que autorizou o Poder Executivo a realizar operação de crédito com a União. A justificativa apresentada pelo autor atribuía as modificações propostas à evolução das negociações entre o Estado e a União envolvendo a dívida fundada do estado e o saneamento do sistema financeiro estadual: propunha reduzir a amortização antecipada de 20 para 10%, com juros de 7,5%, ao invés dos 6% inicialmente previstos.

O deputado Marcos Helênio (PT) apresentou duas emendas: uma estabelecia a obrigatoriedade de o Executivo enviar à Assembléia cópias dos contratos firmados com a União, no prazo de trinta dias à assinatura do contrato. Esta emenda foi rejeitada pelo relator, deputado Roberto Amaral (PSDB), sob a alegação que compete à Assembléia Legislativa fiscalizar todos os atos do Poder Executivo, não havendo necessidade da especificação proposta. A emenda de n.º 2 propunha a revogação do artigo 2.º da lei, que autorizava a alienação de ativos, para pagamento da dívida. A emenda foi rejeitada, em razão de tornar a lei inaplicável. Nenhuma emenda foi aprovada em plenário.

Assim, foram negociados R\$ 10,235 bilhões, em 30 anos, com juros de 7,5% ao ano, com previsão de pagamento à vista de R\$ 972,887 milhões (10%). O secretário de finanças, compareceu à Assembléia, em dezembro de 1998, a fim de explicar os termos do acordo, mediante convocação, aprovada em plenário, do deputado Gilmar Machado (PT). Segundo o secretário, existiam duas possibilidades de acordo: o Executivo preferiu dar uma entrada menor e

pagar mais juros por não dispor de recursos suficientes para garantir os 20% de entrada (não concretizada, à época do depoimento, por divergências técnicas com o Tesouro Nacional). Minas rolava suas dívidas, antes do acordo, com juros de até 40%. Durante quatro anos, o estado gastou, em média R\$ 50 milhões mensais para o pagamento da dívida. E que o acréscimo da dívida de R\$ 6,824 bilhões em 31 de dezembro de 1994, para R\$ 18,527 bilhões para novembro de 1998 era devido às taxas de juros praticadas pelo Banco Central. E alertou que, em fevereiro, venceria uma parcela de US\$ 100 milhões dos US\$ 200 milhões de Eurobônus lançados em 1994 pelo Governo Hélio Garcia. A questão previdenciária seria a mais grave para o estado. Para a formação de um fundo previdenciário seriam necessários entre R\$ 22 bilhões a R\$ 24 bilhões. As despesas com pessoal consumiriam, na época, 80% da Receita Corrente Líquida, e os inativos a terça parte de toda a receita arrecadada pelo governo estadual¹².

O secretário compareceu à Assembléia, depois de Eduardo Azeredo (Coligação “Construindo o Futuro de Minas” – PSDB, PPB/PTB/PFL/PSN/PSD) ter sido derrotado nas eleições por Itamar Franco (Coligação “Minas levanta sua voz” – PMDB, PSL, PST/PTN, PSC/PL/PPS/PAN/PRTB/PMN/PT do B). No último dia de seu mandato, Eduardo Azeredo visitou a Assembléia para “agradecer o apoio recebido durante o mandato, pela convivência respeitosa, objetivando atender os interesses do Estado”.

5.2 *Governo Itamar Franco*

Itamar Franco tomou posse como governador com R\$ 19 milhões em caixa, de acordo com o depoimento de seu Secretário de Estado da Fazenda, Alexandre Dupeyrat, à Assembléia Legislativa em 09 de março de 1999. O 13º salário do funcionalismo não havia sido pago e não havia recursos suficientes para a folha de pagamento de janeiro. De acordo com o relato do Secretário, na primeira reunião com o secretariado, dia 02/01/1999, o governador Itamar Franco afirmou que: "seria necessário pactuar em condições realistas a questão da dívida com a União e acordar a suspensão dos pagamentos com Brasília".

Dupeyrat relatou ainda ter ido à Brasília no dia 04/01/1999, em busca de uma audiência com o Ministro Pedro Malan, a fim de tentar uma solução para a questão da dívida.

¹² <http://www.almg.gov.br/bancodenoticias/021998/sct103116.htm>

"Ele nos atendeu por telefone, prometendo diligenciar dentro de dois dias. No dia 6 de janeiro, recebemos uma nota do Ministério da Fazenda, com alguns "considerandos", um parágrafo, que dizia que os desequilíbrios fiscais do Estado não podiam ser atribuídos ao Ministério da Fazenda, e que o assunto da dívida do Estado não deveria ser objeto de negociação". A partir deste momento Minas Gerais passou a sofrer agressões e retaliações¹³. De acordo com o Secretário, a "atitude corajosa" do governador Itamar Franco foi mal compreendida e retratada pela mídia, e foi criado o impasse.

O governador Itamar Franco acabou por anunciar uma moratória de noventa dias do estado, e conseguiu o apoio de grande parte da Assembléia legislativa antiga (eleita em 1994), com compromisso com o fortalecimento de Minas Gerais "Em Defesa de Minas", frente à União. Em seu discurso de posse, na Assembléia, Itamar Franco citou os inconfidentes mineiros e afirmou: "Aprendemos a falar alto, sem elevar a voz; a ter a coragem da prudência, sem perder as cautelas da ousadia (...) Nos recusamos a aceitar passivamente, sem o protesto democrático e sem a resistência política, a transferência, para as novas metrópoles do mundo, do resultado de nosso trabalho, mediante tributos coloniais"¹⁴.

O pronunciamento em plenário do deputado Durval Ângelo (PT), em sessão realizada dia 12 de janeiro de 1999 denuncia a mudança de posicionamento de grande parte da Assembléia com a troca de governo:

Durante esses quatro anos vimos aqui uma política entreguista na autorização de venda das ações da CEMIG. (...). Mas hoje muitas vozes que se levantam falando da CEMIG e da COPASA votaram a favor da venda, da alienação das ações. E agora, novamente, posam de opositoristas ao Governo Federal, adotando uma postura contraditória. Queremos deixar claro que tudo que estamos vendo, todo esse entreguismo do Governo Estadual, contou com a conivência da Assembléia Legislativa. O Governador nada fez sem a votação de projetos nesta Casa, nada fez sem ter suas medidas aprovadas por esta Assembléia. E somente a voz solitária da Bancada do PT e de, em algum momento, meia dúzia de gatos pingados, no bom sentido, levantou-se nesta Casa. (...) Queremos registrar o nosso apoio à moratória do Governo Itamar, que cria um choque com a política do Governo Federal. Fomos coerentes nesses quatro anos; a Bancada do PT se posicionando contra essas medidas. (...). E a maior parte do Plenário presente nesta Casa, sentada nesses mesmos lugares, era de um silêncio muitas vezes cúmplice ou de uma concordância política com as propostas do ex-Secretário da Fazenda de Minas

¹³ Disponível em: <http://www.almg.gov.br/bancodenoticias/011999/sct108685.htm>. Acesso em 12/05/2007

¹⁴ Disponível em: <http://www.almg.gov.br/bancodenoticias/011999/sct104431.htm>. Acesso em 12/05/2007

Gerais. Mas nós denunciávamos que o caos viria, denunciávamos que seria a recessão, denunciávamos que estava sendo quebrado o pacto federativo, com as medidas do Governo Federal, e denunciávamos também um Governo fraco e omissa, que chorava diante das crises, como no caso da PM, ou se preocupava mais com sua coleção de tampinhas do que com os destinos de Minas Gerais. Esta Casa tem responsabilidade por essa situação porque foi omissa, conivente, cúmplice em alguns momentos com os desmandos a que estamos assistindo. Ao Governo Itamar não restava outro caminho. Pagar de que forma, se o pouco que poderia ter de recursos, no final do ano, o Governo cortou com a antecipação do ICMS? Se o pouco de recursos que poderíamos ter neste ano, o Governo secou, para pagar os fornecedores que lhe interessavam, para saldar, talvez, as dívidas de campanha que ficaram pendentes. E esta Casa se calou, esta Casa foi omissa. (...) Mas queremos apoiar o novo Governo e lamentar por esta Casa ter sido omissa. Foi cúmplice em alguns momentos, não reagindo nos momentos que deveria fazê-lo. Será que no novo Governo que se inicia, será que nos próximos quatro anos teremos a mesma postura, do silêncio e da conivência?

Durante o mês de janeiro, Itamar Franco vetou 24 projetos votados no final do ano, que seriam analisados, pela nova legislatura, instalada em fevereiro de 1999. O presidente eleito foi o único candidato, deputado Anderson Adauto (PMDB) que, em seu discurso de posse, referiu-se à :

"tempestade econômica que nos atinge, que coincide com a crise política, a qual, por sua vez, confirma-nos a necessidade de repensar o próprio pacto federativo que une a Nação brasileira (...) Contamos com a valiosa e incondicional colaboração de todos, independentemente da filiação partidária, para poder levar adiante a missão. A hora é para que juntemos nossas forças, tendo em conta o objetivo maior de bem servir aos mineiros e aos brasileiros".

O governador encaminhou uma mensagem à sessão inaugural da Assembléia, na qual denuncia a violação do pacto federativo dos contratos de renegociação da dívida realizados com a União, mediante a imposição unilateral dos termos contratuais. Alertou o Legislativo de que o saneamento das finanças estaduais dependeria de redução de despesas e solicitou ao Legislativo e Judiciário que adotassem medidas equivalentes às do Executivo para a redução de despesas.

Nas primeiras reuniões da 13ª Legislatura, o discurso era de Minas Gerais levantando a voz para defender o Brasil. “Dos contrafortes e das montanhas de Minas Gerais ecoa mais uma vez o brado de basta à submissão do Brasil ao domínio e à espoliação internacional” (deputado Marco Régis – PPS). A oposição era exercida, de forma defensiva, apenas pelos parlamentares do PSDB e do PFL. Vale a pena transcrever alguns trechos de discursos pronunciados nestas sessões, para compreender o clima político que se instalou no início do governo Itamar:

O Brasil atravessa fase inegavelmente difícil, em que os problemas econômicos se agregam ao debate político para gerar crise de natureza institucional. Mais que a economia debilitada, mais que as divergências político-partidárias, o que hoje está em jogo são as próprias instituições democráticas (...). O centralismo da União e o enfraquecimento de Estados e municípios são uma realidade que não mais pode ser aceita pacificamente. (...) É exatamente contra essa situação insustentável que Minas Gerais, mais uma vez dando exemplo ao País, vem levantar a sua voz com o gesto destemido do nosso Governador, Dr. Itamar Franco, declarando a moratória, nosso Estado reafirmando o seu repúdio à prepotência e a essas políticas econômicas que, vindas de além fronteira, empobrecem o nosso povo e lhes elimina as mais justas expectativas. (...) É verdade que o nosso Estado está em situação difícil. Não vamos aqui comentar as administrações anteriores, que nunca levantaram a voz contra o centralismo do Governo Federal. O que importa é debatermos o momento atual, em que o nosso Governador recebeu o Estado com uma enorme dívida econômico-social, tendo como única saída optar entre ou deixar o povo mineiro sem pão, sem recurso, ou atrasar o pagamento do agiota, que tanto contribuiu para essa situação falimentar. (...) Em especial, gostaríamos de conclamar os caros jornalistas que nos acompanham no dia-a-dia nesta Casa para que se unam e envidem esforços na defesa da terra mineira(...) Não mais podemos aceitar que Estados e municípios - tal como aconteceu na época da ditadura militar - continuem a ser apenados nesse regime que é uma verdadeira ditadura civil, pautada pela intolerância, que prioriza apenas o aspecto econômico. Cabe-nos, então, lembrar as palavras do saudoso Tancredo Neves: “Dívida não se paga com a miséria e a fome do povo”. (deputado Jorge Eduardo de Oliveira – PMDB na sessão de 25/02/1999)

O discurso reinante era de Minas Gerais em defesa do Brasil, e os inconfidentes eram mencionados em diversos pronunciamentos. A moratória decretada por Itamar Franco era descrita como a defesa do pacto federativo e dos interesses sociais, em detrimento dos especuladores internacionais. Isto fica bem claro no aparte do deputado Márcio Cunha (PMDB) ao pronunciamento do deputado Jorge Eduardo Oliveira:

(...) o tratamento que o Presidente Fernando Henrique Cardoso dispensa a Minas Gerais sempre foi desrespeitoso. As relações do Sr. Presidente com o ex-Governador Eduardo Azeredo sempre foram desrespeitosas Que o Sr. Presidente da República saiba que levantamos a voz de Minas e não vamos nos subjugar aos ditames dele e do FMI e que aqui tem gente que sabe a importância do povo mineiro e que não se sacrificará para dar ao FMI aquilo que está a exigir do Sr. Presidente da República, que hoje é um simples funcionário seu (...).

Esse posicionamento não era restrito à bancada do PMDB, partido do governador. Deputados que apoiaram o governador Azeredo passaram a defender a moratória decretada por Itamar Franco. O deputado Bené Guedes (PDT), secretário de Minas e Energia durante dois anos

e meio do governo Azeredo, explica a sua posição, em meio a críticas de colegas que se referiam aos “oportunistas”:

(...) Agora, na última eleição, tive a dignidade de dizer ao grupo do então Governador eleito que tinha um compromisso com o Governador Eduardo Azeredo e que devia a ele muitas finezas e a confiança de ter sido seu Secretário. (...) E agora o meu partido foi o primeiro partido nesta Casa a ser convidado para apoiar o Governo Itamar Franco. Nós o fizemos em benefício de Minas, e eu, particularmente, em benefício da minha região, a Zona da Mata, que foi muito olhada pelo Governador Eduardo Azeredo, haja vista as empresas que foram para Leopoldina e também a Mercedes, que foi para Juiz de fora(....) Mas volto a dizer que, ao assumirmos esse compromisso, não queremos dizer que somos fisiologistas. Em política temos de olhar para a frente. A Bancada do PDT está hoje aqui para ajudar. (...) Acho que o Presidente Fernando Henrique faltou para com o ex-governador Eduardo Azeredo em sua campanha. (...) Agora, com o advento do novo Governo de Minas, o Governador Itamar Franco deu um pontapé, que foi válido e que mostrou a fragilidade, principalmente, da área econômica do Governo.(...) Entendo que seria hora também de o Presidente demitir o Ministro Pedro Malan e colocar o Ciro Gomes, que seria uma ponte perfeita para Minas e o País. Seria uma jogada de mestre, politicamente. Mas isso não está ocorrendo e chegamos até a apelar para o Cardeal Dom Serafim, que é uma figura preeminente, uma pessoa que representa aqui na Terra Aquele que é o nosso líder maior: Jesus Cristo (...) (Bené Guedes – PDT – pronunciamento do dia 25/02/1999).

Em fevereiro de 1999, a bancada do PT apresentou o Projeto de lei n.º 19, de 1999, com o objetivo de “autorizar previamente” o Executivo a renegociar, o acordo n.º 4/98/STN/COAFI, utilizando no máximo 3% do total da Receita Corrente Líquida (o Acordo previa 13%). O projeto foi aprovado sem emendas, em primeiro turno, mas foi retirado pelo autor antes de sua votação em segundo turno, em novembro de 2000.

Em abril de 1999, Itamar Franco encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 221, de 1999, visando estabelecer a competência do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) para arrecadar e aplicar contribuições sociais. Por solicitação do líder do governo, deputado Alberto Pinto Coelho (PPB), o projeto foi analisado pela Comissão do Trabalho, da Previdência e da Ação Social, que apresentou um substitutivo, de autoria do deputado Cristiano Canêdo (PTB).

A proposta, uma promessa de campanha de Itamar e recomendação da CPI do IPSEMG, separava o IPSEMG do caixa único do estado. De acordo com o projeto, os órgãos da Administração Direta e indireta dos três Poderes estaduais deveriam encaminhar, mensalmente,

ao IPSEMG, os demonstrativos mensais das contribuições sociais cobradas dos seus servidores civis e da contribuição devida pelo órgão empregador, devendo recolher ao IPSEMG o valor referente à contribuição, desde que houvesse disponibilidade financeira do Tesouro. Em caso de atraso de repasse ao Instituto, haveria multa sobre o valor retido. Esta lei vigoraria somente até a implantação do regime previdenciário instituído pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, e os recursos do IPSEMG deveriam cobrir a sua própria folha de pagamento e encargos, despesas de custeio e capital e os benefícios previdenciários.

No substitutivo apresentado, o deputado Cristiano Canêdo propôs que o atraso no recolhimento das contribuições deveriam ser atualizados com base na variação da Unidade Fiscal de Referência (UFIR) e acrescidas de multas de 1,5% e juros moratórios de 0,5% ao mês. Foi suprimido o artigo referente à vigência da Lei, uma vez que a Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, já havia estabelecido dia 1º de julho, de 1999, como prazo máximo para a implantação do novo sistema previdenciário. Propôs também que as novas leis previdenciárias revogariam, automaticamente, as disposições anteriores com as quais conflitassem.

O projeto aprovado, que se converteu na Lei n.º 13.304, de 1999, foi aprovado na forma do substitutivo n.º 2, com as emendas de n.ºs 3, 4 e 6 e a subemenda n.º 1 à emenda de n.º 2. A emenda de n.º 3, apresentada pelo deputado Rogério Correia (PT), excluiu o dispositivo que condicionava à disponibilidade financeira do Tesouro o recolhimento ao IPSEMG, do valor devido como contribuição de órgão ou entidade empregadora e incluiu o Executivo no recolhimento direto de contribuições à autarquia. A emenda de n.º 2, tinha como objetivo excluir da lei proposta os recursos correspondentes aos 3,5% instituídos para o custeio parcial da aposentadoria pela Lei n.º 12.278, de 1996. A subemenda aprovada, de fato anulou a emenda de n.º 2, uma vez que estendia a contribuição aos demais descontos previdenciários não afetos ao IPSEMG. A emenda n.º 4, também do deputado Rogério Correia (PT) suprimiu o artigo 7.º, que previa o prazo para a vigência da lei até a implantação do regime previdenciário instituído pela Emenda à Constituição Federal 20/98, ou até a adequação do regime vigente às disposições da emenda, se ocorresse antes, uma vez que esse prazo já havia se esgotado em julho (a votação ocorreu dia 04/12). A emenda de n.º 6, do deputado Alencar da Silveira Jr. (PDT), aprovada, estabelecia a necessidade da publicação anual do balanço patrimonial do IPSEMG no órgão oficial do Estado.

A emenda nº 1 alterava o artigo 4º do substitutivo nº 1. Por solicitação do líder do governo, deputado Alberto Pinto Coelho, o substitutivo de nº 2 foi votado antes, de maneira que ficou prejudicado o substitutivo de nº 1 e as emendas a ele referentes. A emenda estabelecia progressividade no percentual das multas pelo atraso no recolhimento dos recursos ao IPSEMG. A emenda de nº 5, do deputado Alencar da Silveira Jr. (PDT), foi rejeitada. Tinha como objetivo criar um fundo contábil para o desenvolvimento das unidades do interior do Estado, para financiar os programas e projetos prioritários para atendimento aos segurados do interior.

Em abril de 1999, Itamar Franco encaminhou à Assembléia o Projeto de lei nº 255, de 1999, que tinha como objetivo extinguir a ARSEMG, sob a alegação de que não havia sido instalada. O projeto deveria ser votado em dois turnos, tendo recebido parecer favorável, mas foi retirado, mediante aprovação (sem discussão) de requerimento do autor, em agosto do mesmo ano. A Agência foi extinta, ainda não implantada, pela Lei nº 13.869, de 2001 (Projeto de Lei nº 1.419, de 2001), que reorganizou diversas Secretarias de Estado. O artigo referente à ARSEMG (art. 59) não foi objeto de nenhuma das 18 emendas apresentadas.

Em outubro de 1999, o governador submeteu à apreciação da Assembléia o Projeto de lei nº 583, de 1999, que tinha como objetivo cancelar a cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos previstos na Lei nº 12.278, de 1996, em razão do caráter social dos benefícios previdenciários:

A questão previdenciária tem sido tratada, em nível federal, como forma de ajuste fiscal, por imposição do acordo realizado com o Fundo Monetário Internacional - FMI. Nesse contexto foi que se operou a reforma previdenciária protagonizada pelo Estado brasileiro. Entretanto, a questão previdenciária não se limita à necessidade de equilíbrio das contas públicas, dado o seu caráter primordialmente social. Com efeito, o caráter social da previdência lhe é inerente e não pode ser postergado e nem tampouco prescindido ou relegado frente a outras políticas governamentais, tão-somente de caráter econômico. (...) Dentro dessa postura, surge, por imperativo conseqüente de ordem político-social, desonerar os servidores inativos do recolhimento da contribuição previdenciária a que se refere a Lei nº 12.278, de 29 de julho de 1996. (Itamar Franco, mensagem 56/1999).

O Supremo Tribunal Federal havia decidido contrariamente à contribuição dos servidores inativos da União. O relator pela Comissão de Constituição e Justiça, deputado Ermano Batista (PSDB), apresentou cinco emendas. As três primeiras tinham como objetivo estender a abrangência do projeto aos servidores dos Poderes Judiciário, Legislativo e do

Ministério Público. A emenda nº 4 estabelecia que os valores cobrados dos servidores inativos seriam devolvidos no prazo de 90 dias a partir da publicação da lei. A emenda nº 5 revogava as disposições em contrário. Em plenário, foram apresentadas mais quatro emendas: a de nº 6, dos deputados João Leite (PSDB) e Sebastião Navarro Vieira (PFL) de mesmo teor da emenda nº 4. As emendas de nº 7 e 8, do deputado Alberto Pinto Coelho (PPB), pretendiam estender a medida aos servidores do Ministério Público e Poder Judiciário, Legislativo e Tribunal de Contas. Foram rejeitadas, por seu teor similar ao das emendas n.ºs 1 e 2. A emenda de nº 9, do deputado João Leite (PSDB), que pretendia garantir aos pensionistas a devolução dos valores cobrados dos servidores inativos.

As emendas foram todas rejeitadas, tendo em vista já estarem contempladas no projeto com as emendas da Comissão de Constituição e Justiça. A emenda de nº 9, por exemplo era similar à emenda de nº 4, para a qual o relator apresentou uma subemenda de maneira a garantir a devolução integral, corrigida pelo IGP-DI, no prazo correspondente ao que ocorreu a contribuição, devendo ser aplicada aos pensionistas e herdeiros legais dos servidores inativos. Este dispositivo foi vetado e não consta da Lei nº 14.277, de 1999.

Em março de 2000, o governador enviou mensagem à Assembléia solicitando atribuição para elaborar leis delegadas referentes à revisão da remuneração dos servidores públicos estaduais e a reestruturação de carreiras e de quadros de pessoal da administração direta e indireta do Poder Executivo. O Relator pela Comissão de Constituição e Justiça, deputado Paulo Piau (PFL) considerou a delegação solicitada por demais abrangente, e propôs emenda de maneira a restringir a delegação apenas para legislação referente à revisão da remuneração dos servidores públicos. Por sugestão do deputado Agostinho Patrús (PSDB), o relator pela Comissão de Administração Pública, deputado Doutor Viana (PDT), apresentou emenda no sentido de reduzir o prazo da delegação para 31 de dezembro de 2000, ao invés de 1º de novembro de 2002. A resolução foi aprovada com as duas emendas. Itamar Franco emitiu sete leis delegadas.

No mesmo mês, Itamar Franco encaminhou à Assembléia a Proposta de Emenda Constitucional nº 35, de 2000, adaptando a Constituição mineira à Emenda 19, de 1998, permitindo ao Poder Público contratar pessoal pela CLT, retirando a isonomia de cargos e funções assemelhados, criando as carreiras exclusivas do Estado e possibilitando a exoneração de

servidores estáveis. Foi criada uma Comissão Especial para analisá-la e foram realizadas audiências públicas pelo estado, até que, em maio, o governador solicitou sua retirada.

Ocorreram eleições municipais durante o ano de 2000, e o relacionamento do governador Itamar Franco com a Assembléia não foi tão amigável quanto no ano anterior. Itamar Franco vetou 19 projetos aprovados em dezembro de 1999 pela Assembléia, que foram analisados em fevereiro de 2000. Em abril, houve uma paralisação nas votações em plenário. Em maio de 2000, o presidente da Assembléia, deputado Anderson Adatao (PMDB), deu uma entrevista, segundo a qual afirmou que haveria um novo relacionamento entre Executivo e Legislativo, pautado pela independência e respeito mútuos, que não admitiria interferências nos assuntos deliberados pelo Colégio de Líderes, suprema instância decisória da Assembléia. E a bancada do PT foi para a oposição.

Em setembro, o governador enviou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 1.196, de 2000, com o objetivo de atribuir, ao Governador do Estado, ao término do mandato, utilizar-se dos serviços de quatro militares ou servidores civis para sua segurança pessoal e apoio, custeadas as respectivas despesas pelos cofres estaduais. O projeto recebeu parecer contrário, na Comissão de Constituição e Justiça, cujo relator, deputado Adelmo Carneiro Leão (PT) alegou que, em regimes democráticos, os mandatos são temporários e que todos são iguais perante a lei, sendo abominável qualquer discriminação ou favorecimento. O projeto foi rejeitado pelo Plenário, em uma sessão de “limpeza de pauta pós-eleitoral”.

Apesar dos desentendimentos pessoais, que, em 2001, levariam Aderson Adatao a deixar o PMDB, em 2001, em outubro de 2000, o Presidente da Assembléia determinou o arquivamento de uma denúncia de crime de responsabilidade do governador, elaborada pelo deputado Amílcar Martins (PSDB). A denúncia referia-se à existência de um imóvel nos Estados Unidos, ao não cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse da fazenda dos filhos do presidente da República em Buritis e deslocamento de tropas para o reforço da segurança para o Palácio da Liberdade (sede do Executivo). A Procuradoria da Assembléia elaborou um parecer contrário à proposta, uma vez que as cópias apresentadas não haviam sido autenticadas, havia documentos em inglês não vertidos para o português e documentos ilegíveis. O parecer da Procuradoria foi acatado integralmente pelo Presidente, sob a alegação de que, se a denúncia fosse à plenário, haveria um processo por semana. O presidente da Assembléia consultou a Mesa

Diretora e, somente o deputado Durval Ângelo (PT) manifestou-se contrariamente ao arquivamento da denúncia.

Na tramitação do orçamento de 1999 foi apresentada e aprovada uma emenda que reduzia a autorização para abertura de créditos suplementares dos históricos 10% dos recursos orçamentários para 8%. No ano seguinte, a autorização foi de 2% para o orçamento de 2001.

Em 2001, Itamar Franco indicou o deputado Antônio Andrade (PMDB), então líder da maioria, como seu líder de governo em 2001. O deputado indicado, entendeu o convite do governador seria um indício de que “quer estar bem com o PMDB, maior partido na Assembléia”. O deputado pretendia conversar com todos os deputados, de todos os partidos, a fim de articular uma base de apoio, cujo tamanho ideal seria entre 50 a 55 dos 77 deputados, e que esperava construir um relacionamento “marcado pela harmonia e independência dos poderes”, tendo em vista que “atualmente, há um certo distanciamento, embora com respeito mútuo”¹⁵.

Em 2001 terminou o mandato da Mesa Diretora. O novo presidente eleito, deputado Antônio Júlio (PMDB), em seu discurso de posse, mostrou que pretendia estabelecer um convívio mais harmonioso com o Executivo:

(...) A autonomia do nosso Poder é sagrada e como tal será por nós defendida, mas não é justo insistir em oposição gratuita. Estaremos ao lado do Governo sempre e quando ele se colocar ao lado do povo mineiro. Esse processo conciliatório – é com satisfação que o registramos – já começou: nosso primeiro encontro com o Dr. Itamar Franco foi marcado pela cordialidade e pela explícita manifestação do Chefe do Executivo de trabalhar conosco para o engrandecimento do Estado. Aliás, ao honrar-nos hoje com seu comparecimento a esta solenidade, o Dr. Itamar Franco mais uma vez ratifica que a harmonia e o trabalho conjunto serão a tônica do próximo biênio. Prova dessa abertura tão bem-vinda é o tratamento reservado às dotações orçamentárias, objeto de recente e frutuoso consenso entre nossos Poderes.¹⁶

O discurso “Minas em Defesa do Brasil” ainda era utilizado, e a situação financeira do estado continuava grave. A eleição de Aécio Neves para a presidência da Câmara dos

¹⁵ Disponível em: <http://www.almg.gov.br/bancodenoticias/012001/sct228476.htm>. Acesso em 12/05/2007

¹⁶ Pronunciamento do deputado Antônio Júlio, em sua posse como presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, em 15/02/2001

Deputados foi festejada como uma vitória contra o “cerco a Minas”, vítima de retaliações do governo federal.

Em março, o governador apresentou à Assembléia uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC n.º 50, de 2001), com o objetivo de alterar o quorum mínimo de 3/5 para votações na Assembléia Legislativa para autorização extinção de sociedades de economia mista e de empresas públicas, bem como a alienação de ações e qualquer alteração na estrutura societária dessas empresas. A lei autorizativa deveria estabelecer metas e indicadores a serem atingidos pelos adquirentes. Previa, ainda, a realização de referendo popular para a privatização da CEMIG e da COPASA (Companhia de Saneamento e Águas).

Esta emenda poderia ter sido proposta por qualquer deputado. Mas a Assembléia não se ofendeu com a clara interferência em seu sistema decisório. O relator pela Comissão Especial foi o deputado Rogério Correia (PT), que apresentou um substitutivo, que incluiu a autorização para cisão de sociedade de economia mista e de empresa pública, a alienação de ações que garantissem o controle direto ou indireto dessas entidades pelo Estado ou alteração em sua estrutura societária. Ainda, substituiu o nome das empresas por “atividades de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e prestação de serviço de saneamento básico” e foi criada a exigência de que o adquirente de empresa prestadora de serviço público, mantivesse um serviço de qualidade sem perder de vista os objetivos sociais inspiradores da constituição da entidade. A proposta foi aprovada com 51 votos favoráveis e nenhum contrário.

Em outubro de 2001, o PSB na Assembléia perdeu 8 de seus deputados, em razão do comportamento do governador do Rio de Janeiro e pré-candidato à presidência pelo partido. "Recebemos recomendação da Executiva do PSB para que os que pretendessem disputar as eleições se filiassem a outros partidos", afirmou o deputado Sávio Souza Cruz. Eram cinco deputados eleitos pelo partido, além de deputados que se filiaram durante o mandato, como Eduardo Hermeto (PFL), Sargento Rodrigues (PL) e Edson Rezende (PT). Os parlamentares temiam a inviabilidade de suas candidaturas caso permanecessem no partido, tendo em vista que apoiariam a candidatura do governador de Minas, Itamar Franco, à Presidência da República, e não a de Anthony Garotinho.

A questão previdenciária ainda precisava ser equalizada. Por isso, governador encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 48, de 2001, criando o sistema estadual de previdência social e assistência dos servidores públicos estaduais. No primeiro turno, a bancada do PSDB apresentou um substitutivo que foi retirado, em decorrência de suas principais propostas terem sido contempladas no substitutivo n.º 2, apresentado pelo relator, deputado Eduardo Brandão (PL), pela Comissão de Administração Pública, foi fruto de uma ampla negociação, durante todo o dia anterior, com lideranças do funcionalismo, representantes do IPSEMG e do governo do Estado. Antônio Andrade (PMDB) foi o autor das emendas criando os Conselhos de Administração e Fiscal, na estrutura administrativa do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG).

O PT negociou a inclusão de diversos dispositivos, como o que garantiu ao IPSEMG a gestão dos recursos da previdência social; a formação paritária dos conselhos do FUNPEMG; e necessidade de realização de plebiscito em caso de extinção do Fundo. O projeto foi aprovado, em 1º turno, por unanimidade, presentes 60 deputados. O projeto recebeu 23 emendas em segundo turno: as 20 primeiras, do relator, deputado Ivair Nogueira (PMDB), em decorrência de sugestões de parlamentares e negociações com as entidades representativas dos servidores e para a adequação do texto à técnica legislativa e legislação vigentes.

Dessa maneira, os servidores foram divididos em dois grupos, de acordo com a data de sua admissão. Os então servidores, efetivos e não efetivos, teriam seus benefícios custeados pelo Tesouro. A contribuição dos servidores admitidos até 31/12/2001 seria de 11,5% sobre o total da remuneração. Seriam repassados à CONFIP (Conta Financeira da Previdência) 8,3%, sendo 3,5% para aposentadoria e 4,8% para pensão. Os restantes 3,2% seriam para a contribuição para a saúde, repassados ao IPSEMG.

Os servidores admitidos após 31 de dezembro de 2001 teriam seus benefícios custeados pelo Fundo Previdenciário (FUNPEMG), criado por essa lei, vinculado ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). A capitalização do FUNPEMG seria feita com a contribuição de 11% dos rendimentos dos servidores, dos quais 4,8% para pensão e 6,2% para aposentadoria. Para a saúde, a contribuição seria de 3,2% até 20 salários mínimos e de 1,6% sobre o que excedesse esse valor. A contribuição patronal seria de

22% para a previdência e 1,6% para a saúde até 20 salários mínimos e de 2,4% para pagamento de pensões.

Para a capitalização do FUNPEMG, durante os primeiros 8 anos, não haveria desembolso de nenhum valor, cabendo ao Tesouro arcar com os benefícios previdenciários, e o percentual das contribuições seriam transferidos ao FUNPEMG em percentuais progressivos, de maneira que em 11 anos seriam totalmente repassadas ao Fundo.

Depois de intensas negociações, o projeto foi aprovado com aplausos e a execução do hino nacional, a pedido dos servidores nas galerias, em 21 de março de 2002. O governador vetou seis dispositivos, referentes a emendas acordadas. Foram vetados dispositivos referentes a licença paternidade, auxílio-funeral, aposentadoria por invalidez, aposentadoria voluntária, percentuais de contribuição dos servidores, contribuição patronal e precatórios; sob a alegação que eram benefícios não previstos na legislação previdenciária, ou na Constituição e representariam um excessivo gasto do Tesouro sem indicação da fonte de recursos. Somente o veto ao §1º do artigo 75 foi mantido, referente à aposentadoria proporcional. Os demais, constam da Lei Complementar n.º 64, de 2002 e foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2889-8, não julgada pelo Supremo até a edição da Lei Complementar n.º 70, de 2003.

Ocorreram eleições em 2002, e aqui se encerra a narrativa sobre o governo Itamar Franco, que não concorreu à Presidência da República ou à reeleição. Em outubro de 2002 foi eleito governador, em 1.º turno, Aécio Neves (PSDB – PPB/PSL/PTN/PFL/PAN/PRTB/PHS/PV), com 57,7% dos votos. No dia 12 de novembro de 2002, a pedido do governador eleito, Itamar Franco encaminhou à Assembléia, o Projeto de Resolução n.º 2.472, de 2002, no qual solicitava delegação, até 31/01/2003, sem abertura de créditos especiais, com poderes para:

- ✓ Criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da Administração Direta, bem como entidades da Administração Indireta, definindo suas estruturas básicas, atribuições, objetivos e denominações;
- ✓ Criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos das mesmas entidades, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da atual sistemática;

- ✓ Proceder à realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo e ao remanejamento de dotações orçamentárias em decorrência das modificações efetuadas;
- ✓ Alterar vinculações de entidades da Administração Indireta.

No dia seguinte, o deputado Durval Ângelo (PT), foi ao plenário fazer um pronunciamento bastante crítico em relação à proposta:

(...) O futuro Governador quer estabelecer um “AIA - Ato Institucional Aécio Neves”, ao solicitar uma delegação de poderes que fere a Constituição. (...) O art. 14 da Constituição Estadual, em seu inciso VIII, veda qualquer delegação de poderes para criar, extinguir e transformar qualquer órgão da administração indireta. No projeto originário elaborado pela equipe de transição do futuro Governador, este pede delegação para criar, extinguir, anular, modificar, transformar também a administração indireta, o que é vedado. (...) Como disse ontem na Comissão de Justiça, poderíamos até colocar um novo artigo no texto da lei delegada que talvez agradasse a muitos que nunca prezaram a democracia e que aprovam esse “Ato Institucional Aécio Neves”. Nessa disposição, poderia constar: “Suspendam-se os trabalhos da Assembléia Legislativa”. Se o Governo pode fazer tudo sem ouvir o Poder Legislativo, mesmo sabendo que teríamos tempo suficiente, já que a reforma seria implementada a partir de 1º/1/2003, para que é preciso Assembléia Legislativa? (...) Queremos chamar os Deputados para uma reflexão. Essa lei delegada é mais ampla, geral, do que uma medida provisória, porque se implanta, se concede um poder ao Governador para também legislar, enquanto que a medida provisória tem de ser encaminhada ao Congresso, tem prazo de validade - se não for aprovada na Câmara dos Deputados, cessam os seus efeitos. Estamos voltando aos tempos da ditadura militar, quando, por meio de decretos-leis, legislou-se durante muitos anos neste País. Estamos aqui aprovando um decreto-lei. (...).

A proposta foi encaminhada para a Comissão de Constituição e Justiça, cujo relator, deputado Márcio Kangussu (PPS) apontou inconstitucionalidades na solicitação e apresentou um substitutivo, que se converteu na Resolução n.º 5.210, de 2002, que atribuiu ao governador poderes para:

- ✓ criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das entidades da administração indireta, definindo suas atribuições, objetivos e denominações;

- ✓ criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da atual sistemática;
- ✓ alterar as vinculações das entidades da administração indireta.

A principal modificação foi a supressão do dispositivo que permitiria ao Executivo remanejar o orçamento sem qualquer limitação. De qualquer forma, a bancada do PT obstruiu a votação, mas em 11 de dezembro a resolução foi aprovada, com 53 votos a favor e seis votos contrários (Rogério Correia, Adelmo Carneiro Leão, Maria José Haueisen e Edson Rezende, do PT e Jorge Eduardo de Oliveira, do PMDB e Marco Regis do PL). Com esta delegação, foram emitidas 63 Leis delegadas (de n.º 49 a 111). A delegação expirou no dia da posse da legislatura eleita com o governador.

5.3 Governo Aécio Neves

O governador Aécio Neves herdou um estado em grave situação financeira, mas sem o atraso do 13º salário, como Itamar Franco. A despesa com os inativos atingia 43% da despesa com pessoal. Em maio, o governador enviou à Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 25, de 2003, alterando a Lei Complementar n.º 64, de 2002, no sentido de:

- ✓ Extinguir a contribuição de 2% do Tesouro do Estado para o IPSEMG, a título de taxa de administração;
- ✓ Prever o regime de previdência complementar, mediante a instituição do sistema de previdência estadual;
- ✓ Incluir os notários, ingressantes até 1994, como segurados obrigatórios do sistema;
- ✓ Vedar expressamente a possibilidade de convênios, de natureza previdenciária do IPSEMG com os Municípios;
- ✓ Instituir parcela mínima de contribuição para a saúde, com exceção dos servidores de baixa renda, que contribuiriam com 3,2%.

O presidente e relator pela Comissão de Constituição e Justiça, deputado Sebastião Navarro Vieira (PFL) apresentou oito emendas. Em linhas gerais, as modificações propostas tinham como objetivo: deixar claro que seriam incluídos somente os notários admitidos até 1994

e não optantes pela contratação segundo a legislação trabalhista, nos termos do art. 48 da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, e evitar a transformação da Conta Financeira da Previdência (CONFIP) em Fundo Financeiro da Previdência, e tornar facultativa a contribuição para assistência à saúde. Na Comissão de Administração Pública, foi apresentado um substitutivo pelo presidente e relator, deputado Domingos Sávio (PSDB), fruto de acordo entre a base governista, oposição e representantes dos servidores públicos. O substitutivo estabelecia que a alíquota de contribuição patronal relativa aos segurados seria equivalente ao dobro da alíquota de contribuição dos servidores. 60% (ao invés de 80%) da dívida do Tesouro do Estado com o IPSEMG seria quitada com a assunção, pelo Tesouro, dos benefícios pagos aos servidores ingressantes no serviço público antes de 31/12/2001 e que os gestores, membros do Conselho de Administração e ordenadores de despesa do Fundo estariam sujeitos às penalidades previstas na Lei federal n.º 9.717, de 27/11/98, que trata da responsabilização de tais agentes públicos por atos de improbidade. O projeto foi aprovado em julho e converteu-se na Lei Complementar n.º 70, de 2003.

Em novembro, o governador encaminhou o Projeto de Lei Complementar n.º 44, de 2003, com o objetivo de criar o Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP), vinculado ao Instituto da Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). O governador justificou que a criação do FUNFIP permitiria ao Executivo negociar com a União os recursos referentes à participação governamental obrigatória nas modalidades de participações especiais e compensações financeiras relativas à exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais ou zona econômica exclusiva, com a finalidade de aportar recursos no fundo financeiro previdenciário do Estado de Minas Gerais, nos termos do art. 16 da Medida Provisória 2.181, de 24 de agosto de 2001. A União já havia repassado recursos desta natureza para outros estados de maneira a contribuir para a solução do déficit previdenciário.

O FUNFIP substituiria a Conta Financeira da Previdência (CONFIP), criada pela Lei Complementar n.º 64, de 2002, que instituiu o Regime Próprio de Previdência Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado. Na Comissão de Administração Pública, a deputada Jô Soares (PCdoB), apresentou um substitutivo. O relator solicitou mais prazo e elaborou uma emenda, acatando sugestões da Deputada. Segundo a emenda, o Fundo teria natureza contábil, sem

personalidade jurídica, sendo gerido pelo Instituto da Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). O FUNFIP teria um grupo coordenador constituído por representantes das Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão, da Fazenda e do IPSEMG, e a Secretaria da Fazenda deveria atuar como agente financeiro não-remunerado do Fundo. O projeto foi aprovado em primeiro turno com 39 votos e a emenda, com 43 votos favoráveis.

A tramitação em segundo turno não foi tão tranqüila: foram pedidas vistas e apresentadas emendas pela bancada do PT. O relator, deputado José Henrique (PMDB), apresentou mais três emendas, nas quais previa que a contribuição patronal seria o dobro da dos trabalhadores e que haveria revisão da alíquota com base em revisões atuariais anuais; e que a alíquota de 11% sobre os benefícios incidiriam somente sobre o que ultrapassasse o benefício do regime geral da previdência do INSS. Durante a discussão em plenário, foram apresentadas mais 3 emendas. A emenda de n.º 1, pretendia alterar a vigência da alteração das alíquotas de contribuição para 31 de dezembro de 2003. Foi aprovada na forma de uma subemenda, na qual as novas alíquotas passariam a vigorar a partir da promulgação da Emenda à Constituição 41/2003. A emenda de n.º 2, aprovada, revogava o artigo 2.º da Lei Complementar 70, de 2003, que estabelecia alíquotas diferenciadas para o custeio da previdência do servidor efetivo ingressante no serviço público estadual antes de 31 de dezembro de 2001: de 8,3% para os ativos e 4,8% para o inativos, de maneira que a contribuição fosse comum de 11%. A emenda de n.º 3 pretendia que o recolhimento do IPSEMG-Saúde não fosse obrigatório para os membros e servidores do Poder Legislativo. A subemenda aprovada, determinava que as alíquotas então vigentes seriam mantidas pelo prazo de 90 dias da publicação da Lei Complementar, que adquiriu o número 77, de 2004.

Em junho de 2004, o governador submeteu à apreciação da Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 55, de 2004, com o objetivo de reduzir a alíquota da contribuição patronal previdenciária. A alteração a ser introduzida reduziria de 22% para 11% a alíquota patronal relativa aos servidores cujo ingresso na administração pública estadual tivesse ocorrido antes de 31 de dezembro de 2001, a fim de atender aos limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4/5/2000), mantendo inalteradas as alíquotas de contribuição para o FUNPEMG, Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais. O deputado Ermano Batista (PSDB), relator pela Comissão de Constituição e Justiça,

ofereceu um substitutivo, que propunha alteração referente a opção do servidor efetivo, que tivesse ocupado cargo em comissão, de contribuir pelo valor de sua maior remuneração, a fim de que a aposentadoria fosse calculada pela média dos maiores salários. O projeto na forma do substitutivo foi aprovado em julho, e converteu-se na Lei Complementar n.º 79, de 2004.

Em dezembro de 2004, o governador encaminhou à Assembléia uma mensagem com o Projeto de Lei Complementar n.º 59, de 2005, no qual propunha alterar dispositivo da Lei Complementar n.º 64, de 2002, de maneira que fosse considerado quitado o saldo remanescente da dívida do Tesouro do Estado para com o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG). De acordo com a Lei Complementar n.º 64, de 2002, 60% da dívida do Tesouro do Estado com o IPSEMG foi considerada quitada com a assunção do pagamento, pelo Tesouro, dos benefícios previdenciários dos servidores ingressantes até 31/12/2001. O saldo remanescente deveria ser pago em até 377 vezes.

O relator pela Comissão de Constituição e Justiça, deputado Gustavo Corrêa (PFL), apresentou um substitutivo segundo o qual os precatórios alimentares expedidos até 30 de junho de 2005 em nome do IPSEMG, deveriam ser pagos pelo Tesouro. A discussão do projeto foi adiada por sucessivos pedidos de adiamento, mas acabou sendo aprovado, em dezembro de 2005, na Comissão de Constituição e Justiça, de Fiscalização Financeira e de Administração Pública. Foi também aprovado em primeiro turno, em plenário, mas acabou arquivado, ao término da legislatura, em 31 de janeiro de 2007.

A oposição negociava com o governo. Mas a disposição do PT em cobrar o cumprimento dos acordos importunava a base aliada. O pronunciamento do deputado Irani Barbosa (então no PTB¹⁷), na sessão de 04 de maio de 2005, mostra a sua indignação ao ver o Secretário de Governo sendo cobrado pelo PT:

(....) Ontem à noite, dirigimo-nos de forma rude ao Presidente desta Casa, dizendo que participava de um complô com o PT na sala da Presidência. Peço desculpas, pois não participava de um complô, mas foi, praticamente, achacado em sua sala. Se não fizesse os acordos a ele impostos, não seriam votados nenhum dos projetos de interesse da população. E hoje, pela manhã, a Bancada do PT, quase em sua totalidade, reuniu-se com o Secretário de Governo Danilo de Castro para cobrar o cumprimento de alguns acordos.

¹⁷ O deputado teve diversas mudanças de partido durante a legislatura: PSD até 02/02/2003, PFL de 03/02/2003 a 08/04/2003, PL de 22/04/2003 a 15/03/2005, PTB de 16/03/2005 a 18/10/2005 e, finalmente, PSDB a partir de 19/10/2005

O deputado João Leite me dizia que era a coisa mais grotesca ver um deputado do PT cobrando do Secretário de Governo o cumprimento dos acordos feitos anteriormente. Nunca houve em Minas Gerais um acordo dessa natureza, que fizesse com que ficássemos constrangidos de participar da base de Governo. (...)

Em dezembro de 2006, novamente o governador encaminhou à Assembléia uma mensagem que se converteu no Projeto de Resolução n.º 3.768, de 2006, no qual solicitava à Assembléia Legislativa autorização para a elaboração de leis delegadas visando a implementação do Programa de Governo - “Pacto por Minas: estratégias para transformação social”. A delegação deveria abranger a criação, incorporação, extinção, e modificação de órgãos públicos, inclusive autônomos, da administração direta, além de capacidade para alterar a estrutura orgânica de entidades da administração indireta. A delegação estendia-se também à possibilidade de que fossem criados, transformados e extintos cargos públicos de provimento em comissão e funções de confiança, e de que fossem fixados vencimentos e gratificações. Ainda, para sua concretização, poderiam ser alteradas vinculações de entidades da administração indireta e remanejadas dotações orçamentárias.

Na comissão de Constituição e Justiça, o presidente e relator, deputado Dalmo Ribeiro Silva (PSDB), apresentou duas emendas. A primeira excluía da delegação as sociedades de economia mista e empresas públicas, e a segunda, excluía a autorização para remanejamento de dotações orçamentárias. Na Comissão de Administração Pública, o presidente e relator, deputado Fahim Sawan (PSDB) foi favorável ao projeto com as emendas apresentadas pela Comissão de Constituição e Justiça.

O projeto recebeu mais seis emendas, em discussão do primeiro turno. O deputado Rogério Corrêa (PT) apresentou duas emendas: a primeira, estabelecia que o maior percentual de aumento salarial dado aos cargos de livre provimento seria igualmente aplicado ao salário-base de todos os servidores efetivos. A segunda emenda apresentada pelo deputado (emenda n.º 4) tinha como objetivo alterar o inciso II do artigo 1º, permitindo ao governador apenas extinguir ou transformar cargos em confiança, suprimindo a possibilidade criação de cargos em comissão e funções de confiança por meio de lei delegada. A emenda de n.º 5, foi apresentada pelo deputado Antônio Júlio (PMDB), com o intuito de determinar que as leis delegadas emitidas fossem submetidas à apreciação da Assembléia. A emenda de n.º 6, também do deputado Antônio Júlio, tinha teor semelhante à de n.º 5, mas acrescentava prazo para apreciação pela Assembléia até 15

de março de 2007. Do mesmo autor, a emenda n.º 7, pretendia expressar que a delegação concedida não alcançaria autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. A emenda de n.º 8, do deputado Sávio Souza Cruz (PMDB), propunha que a delegação não poderia abranger o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), que não poderia ser extinto, fundido, transformado ou ter reduzidas as suas atribuições. Esta emenda é a única que tem uma justificativa, que merece ser transcrita:

Esta emenda é o instrumento que os parlamentares possuem para cumprir o compromisso firmado com os servidores do DER-MG. Esclareça-se que o texto da emenda é tão-somente a transcrição do compromisso assumido por 71 Deputados Estaduais.

Na análise das emendas apresentadas em primeiro turno pela Comissão de Administração Pública, o presidente e relator, deputado Fahid Sawan (PSDB) rejeitou todas as emendas, com diversos argumentos interessantes. Na questão da extensão do aumento aos servidores efetivos, alegou que a Assembléia não poderia delegar atribuições que o governador não houvesse solicitado e que a Constituição Federal proíbe a vinculação de salários. No que se refere à emenda que veda a criação de cargos em comissão e funções de confiança, alegou que feriria o objetivo da delegação, de conferir mobilidade ao governador para adaptar o Estado às suas necessidades. Quanto às emendas que estabeleciam a necessidade de deliberação da Assembléia sobre as leis delegadas emitidas, alegou que a Assembléia já dispunha de poderes de fiscalização para evitar abusos do Executivo. Já no que diz respeito às emendas que pretendiam evitar que as autarquias e fundações públicas fossem atingidas pela delegação, afirmou não haver razões para isso:

(...) Sendo uma extensão da administração direta e estando sujeitas ao mesmo regime jurídico, essas entidades podem obviamente sofrer mudanças estruturais por meio de lei delegada. Ademais, uma vez que se vinculam às propostas políticas adotadas pelo governo de Minas, precisam se ajustar às novas diretrizes de governo fixadas para o quadriênio que se anuncia.

Para a emenda relativa ao DER, argumentou: "*Como órgão da administração direta, deve também se ajustar às novas orientações políticas que o governo pretende adotar para sua organização político-administrativa*".

Mediante aprovação de requerimento do deputado Rogério Corrêa, o projeto foi analisado pela Comissão de Fiscalização Financeira, na qual foi aprovado com as emendas

aprovadas em primeiro turno. O projeto foi aprovado, em segundo turno, no dia 13 de dezembro, por 37 votos favoráveis, nenhum contrário e a abstenção dos deputados do Bloco PT/PCdoB. Foi convertido na Resolução n.º 5.294, de 2006, tendo sido emitidas 67 Leis Delegadas (n.ºs 112 a 178).

O deputado André Quintão (PT), em pronunciamento na sessão de 28 de novembro de 2006, indaga as razões da necessidade do governo, que teve quatro anos para preparar as mudanças, precisar de uma delegação tão ampla, sem debate público:

Se o governo tem quatro anos para fazer essa análise, se a Assembléia está em pleno funcionamento, por que não encaminhar os projetos para debate desta Assembléia? Por que o governo quer fazer tudo sem o debate público? Por que o governo não quer ouvir a Oposição?(...) A Oposição está aberta ao diálogo sobre o conteúdo das mudanças previstas. (...) Nestes quase quatro anos, se a Assembléia tivesse emperrado, prejudicado, impedido o Governador de exercer suas atribuições, poderíamos até ouvir o senso comum dizer: o Governador está certo, a Assembléia não colabora, a Assembléia emperra o processo legislativo; porém, esse não é o caso, principalmente quando se trata de projetos do Executivo. Se há alguém que não pode reclamar da Assembléia, esse alguém é o Poder Executivo. Basta comparar o índice de aprovação de projetos de Deputados e Deputadas com o do Executivo. (...) A Assembléia, pela sua atuação de colaboração com o Poder Executivo, deveria merecer dele um outro tratamento. Um tratamento de confiança, para que a Assembléia pudesse, com audiências públicas, examinar o projeto nas comissões. (...) Sinceramente, da forma que a lei delegada está sendo posta, reitero, está-se criando um clima de que quem for contra ela é contra a modernização do Estado, contra o enxugamento da máquina pública e contra o interesse público. Isso é uma armadilha para o Poder Legislativo, porque pressupõe que o Poder Executivo é o bom e sataniza o Poder Legislativo. O Poder Legislativo é o que atrapalha, é o mal. Isso vale não só para a Oposição, mas também para a base do governo, porque, quando o Poder Legislativo é desconsiderado, não é simplesmente a Oposição que está sendo desconsiderada, mas também os Deputados da base do governo.

Um trecho de seu discurso é significativo, a respeito da capacidade de intervenção no processo orçamentário:

O deputado hoje é criticado por apresentar emendas gerais ao Orçamento. Agora nem isso mais; tem de ter cota, como se não pudéssemos analisar o conjunto do Orçamento. É um orçamento de R\$ 30.000.000.000,00, mas só podemos apresentar as emendas paroquiais, de até R\$ 600.000,00, senão é demagogia, como emendas para combater o trabalho infantil, melhorar o salário do servidor, ampliar as políticas na área do ensino superior estadual. Aí, não pode. Daqui a pouco, o que poderão fazer os Deputados e as Deputadas? Isso vale para a base do governo e para a Oposição. Não acredito que a base

do governo, em troca de emenda parlamentar, assine um cheque em branco para o Governador fazer o que quiser na máquina pública durante o mês de janeiro (...)

5.4 Considerações sobre o caso mineiro

Primeiramente devem ser apresentados quadros que sumarizem os projetos selecionados e sua tramitação pela Assembléia Mineira:

Tabela 27 - Projetos Analisados Governo Eduardo Azeredo

Eduardo Azeredo				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PL 506/95	PED e Reforma de Gestão	Sim	não
2	PL 428/95	Dívida	Não	-
3	PL 429/95	Dívida	Sim	não
4	PL 431/95	PED	Sim	não
5	PL 647/96	PED	Sim	sim, veto mantido
6	PL 729/96	PED	Sim	sim, veto mantido
7	PL 733/96	Dívida	Não	-
8	PL 745/96	Dívida	Sim	não
9	PL 813/96	Previdência	Sim	não
10	PL 1039/96	Dívida	Sim	sim, veto mantido
11	PL 1715/98	Agência	Sim	sim, veto mantido
12	PL 1572/97	Dívida	Não	-

Dos 12 projetos estudados durante o governo Eduardo Azeredo, 4 eram relativos ao PED, 6 referentes à Dívida, um sobre matéria previdenciária e outro criava a Agência reguladora. Em nove, a Assembléia aprovou modificações, que foram vetadas em quatro projetos, e os vetos foram acatados.

Tabela 28 - Projetos Analisados Governo Itamar Franco

Itamar Franco				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PL 221/99	Previdência	sim	não
2	PL 255/99	Agência	retirado pelo autor	-
3	PL 583/99	Previdência	sim	sim, veto mantido
4	PLC 48/2001	Previdência	sim	sim, veto mantido

No governo Itamar Franco, dos temas selecionados por esta pesquisa, foram apresentados somente três projetos referentes à previdência, aprovados com modificações da

Assembléia, dos quais dois foram vetados e o veto mantido. O projeto que pretendia extinguir a Agência foi retirado.

Tabela 29 - Projetos Analisados Governo Aécio Neves

Aécio Neves			
Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1 PLC 25/2003	Previdência	Sim	não
2 PLC 44/2003	Previdência	Sim	não
3 PLC 55/2004	Previdência	Sim	não
4 PLC 59/2005	Previdência	retirado pelo autor	-

O governador Aécio Neves apresentou quatro projetos previdenciários (objeto de lei complementar e, portanto, não passíveis de serem regulados por leis delegadas), dos quais retirou um e os demais foram aprovados com modificações pela Assembléia, sancionadas pelo governador.

Contrariamente ao previsto pela classificação elaborada por esta pesquisa, as comissões permanentes foram ativas e decisivas para a análise das propostas a elas encaminhadas. Apesar de que, em muitas ocasiões, os presidentes das comissões tenham designados a si mesmos como relatores dos projetos do Executivo.

A Assembléia mineira é bastante ativa nas questões de políticas públicas, apesar de adotar uma postura cooperativa, inclusive a oposição, com o Executivo. Mesmo tendo sido classificada como de fracas capacidades legislativa e fiscalizadora, houve negociação no conteúdo das propostas a ela submetidas. Não obstante, concedeu duas amplas procurações ao Executivo, com amplos poderes, sem quaisquer garantias de fiscalização.

Outra característica preocupante da Assembléia mineira é a restrição a apresentação de emendas ao orçamento. Em São Paulo, como será descrito a seguir, eram vedadas, informalmente, as emendas pontuais, em razão do escândalo dos anos do orçamento na Câmara Federal. É inaceitável que um legislativo se tolha de intervir na principal matéria de políticas públicas do estado, contentando-se com migalhas para as bases parlamentares, como ocorre em Minas Gerais.

O período mais reformista foi o de Eduardo Azeredo, exatamente aquele em que a União mais pressionou os estados a fazer as reformas. Com a mudança no cenário financeiro intergovernamental, particularmente após a aprovação da Lei de refinanciamento das dívidas

estaduais (1997), a pressão por reformas reduziu-se, mas o governo Itamar insurgiu-se contra as medidas tomadas por seu antecessor. Apesar de toda a mobilização e propaganda, Itamar pouco conseguiu alterar o que fora feito, embora tenha adiado algumas mudanças, retomadas no período Aécio.

Este último retomou o ímpeto reformista, mesmo sem ter havido pressões do Governo Federal neste sentido. No caso de Minas, provavelmente a posição refratária e beligerante tomada no mandato de Itamar Franco gerou uma necessidade de revigoramento tanto das reformas como do bom relacionamento com a União. Mesmo tomando isso como verdadeiro, o fato é que Aécio usou fortemente o instrumento da Lei Delegada para mudar a legislação, o que revela que, para além do cenário federativo e das instituições legislativas, a liderança do governador em torno de uma agenda constitui um fator fundamental para entender o processo decisório.

6 Reforma do Estado no Rio de Janeiro

6.1 Governo Marcello Alencar

Marcello Alencar (PSDB – PFL/PP/PL) foi eleito em 1994, no mesmo ano que o presidente Fernando Henrique Cardoso, derrotando Anthony Garotinho (PDT – PMN). No dia de sua posse, o governador Marcello Alencar (PSDB) deixou claro que pretendia dar a seu governo uma orientação política oposta à adotada pelo PDT, partido que deixara havia dois anos e cujo governo sucedeu, prometendo substituir "métodos anacrônicos de governo por novas práticas gerenciais, que são o pressuposto da modernização do aparelho estatal"¹⁸.

O Rio de Janeiro tinha diversas estatais que, ainda que conseguissem se sustentar com suas receitas, não dispunham de recursos para investimentos, como a CEDAE. Metro e Flumitrens, Coderj, Banerj, eram deficitárias, não conseguiam cobrir seus custos de manutenção, requerendo recursos do Tesouro para sua sobrevivência. Todas as empresas requeriam subsídios mensais do Tesouro da ordem de R\$ 250 milhões de reais/ano. O governador tinha na sua plataforma de governo o repasse à iniciativa privada dos serviços que pudessem ser bem prestados por essas empresas, a fim de que estas pudessem investir de maneira a ampliar os serviços públicos e gerar empregos. Dessa maneira, os recursos destinados à sobrevivência das empresas estatais poderiam ser melhor dirigidos para segurança pública, saúde e educação.¹⁹

O primeiro problema político de Marcello Alencar foi a disputa pela presidência da Assembleia Legislativa do estado (ALERJ), entre seu candidato, deputado Sérgio Cabral Filho (PSDB) e Aluizio de Castro (PPB), candidato do então presidente José Nader (PDT)²⁰. Um dos articuladores de Sérgio Cabral Filho foi o deputado estadual reeleito e filho do governador, deputado Marco Antônio Alencar (PSDB). Aluizio de Castro era o favorito e contava com o

¹⁸ Folha de São Paulo, CADERNO ESPECIAL Página: Especial – 15; Marcello Alencar ataca brizolismo no Rio
Edição: Nacional JAN 2, 1995

¹⁹ Entrevista 2

²⁰ AZIZ FILHO, Folha de São Paulo, 04/01/95, PSDB pode perder na Assembleia Legislativa, Editoria: BRASIL
Página: 1-4 Edição: Nacional JAN 4, 1995

apoio de 43 deputados, até surgir uma denúncia de tentativa de compra de votos por R\$ 300 mil por voto. Sérgio Cabral Filho foi eleito presidente da ALERJ e lá permaneceu por oito anos²¹, até ser eleito Senador. Por três anos e nove meses seu apoio ao governador foi imprescindível para a aprovação das propostas de Marcello Alencar na Assembléia Legislativa, nos três meses restantes de mandato, Cabral rompeu com Marcello Alencar e se aliou a Anthony Garotinho (PDT), em um episódio que se tornou público com uma nova denúncia de compra de votos parlamentares para a não derrubada de um veto de Marcello Alencar, em 1998.

O discurso reformista de Marcello Alencar afirmava que, ao vender as estatais, o poder público estadual poderia parar de desperdiçar recursos com estatais ineficientes sobre as quais não haveria controle e investi-los onde realmente importava, segurança pública, saúde e educação. Poucos deputados eram contrários às reformas propostas por Marcello Alencar e apenas 10 (em 70) se posicionaram contrariamente ao processo de privatização da maneira como foi realizado, sem regulação prévia. A atração de deputados pelo governador foi tamanha que o líder do governo Brizola, em 1994 e então líder do PDT, deputado Jorge Picciani mudou de partido para o PMDB e “aderiu ao neoliberalismo”²², sem ao menos ter se desligado da liderança previamente.

O estado do Rio foi pioneiro no avanço das privatizações. O secretariado foi conhecer as experiências na Espanha, Inglaterra, Argentina e Chile, para trazer as experiências para o Rio. O Banco Mundial teve um papel fundamental junto à Comissão do Programa Estadual de Desestatização (PED) para dar apoio e financiamento, tendo acompanhado permanentemente as ações do PED.²³

O Conselho Diretor do PED era formado por secretários de estado, tendo como principal articulador o secretário de Planejamento do estado, Marco Aurélio Alencar (também

²¹ Pode parecer estranha uma presidência tão longa em uma Casa Legislativa brasileira, na qual, seguindo o disposto da Constituição Federal, os mandatos da Mesa Diretora são de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Mas o Rio de Janeiro, Rondônia e Amapá inovaram, permitindo a reeleição. Em 2000, o estado do Espírito Santo alterou sua Constituição permitindo a reeleição. O dispositivo da Constituição fluminense foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) mas o Supremo Tribunal Federal entendeu que “a norma do § 4º do art. 57 da C.F. que, cuidando da eleição das Mesas das Casas Legislativas federais, veda a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente, não é de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, porque não se constitui num princípio constitucional estabelecido”. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

²² Entrevista 3.

²³ Entrevista 2

filho do governador Marcello Alencar). Cada secretaria deveria indicar quais empresas deveriam ser privatizadas e quais serviços deveriam ser concedidos na sua área de abrangência.

O Programa Estadual de Desestatização (PED) foi lançado em agosto de 1995, quando o governador Marcello Alencar submeteu à apreciação da Assembléia o Projeto de Lei n.º 402, de 1995, que tinha como objetivo dispor sobre o Programa Estadual de Desestatização (PED). O projeto foi aprovado em novembro, com poucas alterações e, sancionado, converteu-se na Lei n.º 2.470, de 1995.

As modificações aprovadas pela Assembléia incluíram, dentre os objetivos do PED, a promoção de investimentos e não somente a reestruturação da Administração Pública para concentrar sua atuação nas áreas de educação, saúde pública. Ainda, no projeto original estava prevista a destinação dos recursos provenientes da privatização para o Fundo de Mobilização Social (FMS), para empreendimentos em educação, saúde pública e saneamento básico. A Assembléia especificou que os recursos transferidos para o fundo deveriam ser somente em moeda corrente e para projetos previstos no Plano Plurianual, na Lei Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento do governo estadual.

Outro dispositivo que o projeto original previa era que o Conselho Diretor do PED deveria encaminhar mensalmente relatórios de execução do programa ao Governador, e a Assembléia Legislativa acrescentou que o Conselho Diretor do PED deveria também dar ciência à Assembléia Legislativa. As emendas aprovadas determinaram, ainda, que o Conselho Diretor deveria divulgar amplamente as ações do PED e divulgar os critérios de vendas de ações.

Mais uma alteração parlamentar aprovada estabeleceu que o Estado deveria deter ações de classe especial do capital social das empresas privatizadas, que lhe conferissem poderes especiais em determinadas matérias, as quais deveriam ser caracterizadas nos estatutos sociais das empresas para as seguintes hipóteses: mudança de objeto social; criação e alteração de programas de investimentos; interrupção de fornecimento de serviços; desenvolvimento regional e preservação do meio ambiente; opções tecnológicas e aprovação do plano de aplicação.

As modificações propostas pela Assembléia incluíram também a criação do Fundo de Privatização do Estado do Rio de Janeiro, que deveria ser regulamentado por decreto do Poder Executivo, que teria poderes para administrar, modificar e extinguir o Fundo de Privatização.

Além disso foi autorizada a criação de “um ente na Estrutura da Administração Pública indireta que gestione o processo inter-regional e exerça o poder regulatório com a finalidade de planejar, coordenar, padronizar e normatizar o acompanhamento e controle dos serviços públicos de competência estadual”.

Em março de 1996, o governador encaminhou o Projeto de Lei n.º 670, de 1996, com solicitação de urgência, visando alterar a Lei n.º 2. 470, de 1995, de maneira a permitir a utilização de recursos do PED do Fundo de Mobilização Social (FMS) para investimentos em segurança pública e infra-estrutura; assim como “permitir a utilização das cotas do Fundo de Privatização do Estado do Rio de Janeiro como forma de pagamento de bens imóveis e móveis de propriedade do Estado ou de qualquer ente da Administração indireta ou fundacional objeto de alienação e, ainda, nas concessões e permissões onerosas de obras ou serviços públicos”.

A Assembléia aprovou uma emenda estabelecendo as áreas em que os investimentos poderiam ser realizados: transporte de massa, recuperação e construção de vias e rodovias, obras de prevenção e defesa contra inundações, ciência e tecnologia, assentamentos rurais, o setor energético e portuário. O governador sancionou o projeto, com as emendas apresentadas, convertidos na Lei n.º 2.552, de 10 de maio de 1996.

Em 17 de dezembro de 1996, o governador Marcello Alencar encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 1.056, de 1996, propondo a criação, estrutura e funcionamento da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP-RJ). Assim como nos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, havia a previsão, já na proposta enviada pelo Executivo, da aprovação do Conselho Diretor pela Assembléia Legislativa. O projeto foi aprovado, com emenda, convertendo-se na lei n.º 2.686, de 13 de fevereiro de 1997. A emenda aprovada e não vetada, excluía da competência da ASEP os serviços públicos de transporte rodoviário, cuja competência deveria permanecer sob a responsabilidade do Departamento de Transportes Rodoviários do Rio de Janeiro.

Em 14 de janeiro de 1997, Marcello Alencar submeteu à aprovação da Assembléia o Projeto de Lei n.º 1.065, de 1997 no qual solicitava, em regime de urgência, autorização para implementar o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de longo prazo, através da realização de operação de crédito a ser contraída junto à União Federal, no valor de até R\$ 15

bilhões, através do qual financiaria e refinanciaria a dívida pública do Estado do Rio de Janeiro e dos passivos do Banco do Estado do Rio de Janeiro S/A, em processo de liquidação extrajudicial pelo Banco Central do Brasil, de acordo com os termos do Protocolo de Acordo a ser celebrado entre o Estado e a União.

Dentre as justificativas para a realização do acordo constava que “os vultosos recursos comprometidos com o pagamento de juros poderiam ser transferidos para a consolidação do novo perfil de Estado, nos termos da Lei n.º 2.470, de 1995” (que criou o Programa Estadual de Desestatização – PED). Pelo acordo, os direitos dos inativos do BANERJ, assim como os assistidos pelo PREVI-BANERJ (em processo de liquidação extrajudicial decretada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social) seriam garantidos, mediante a assunção, pelo estado, das obrigações previdenciárias.

As emendas referiam-se, em grande parte, aos direitos previdenciários dos funcionários do BANERJ e seus dependentes, que deveriam ser assumidos pelo Tesouro do Estado, e a obrigação do Executivo encaminhar, trimestralmente à Assembléia informações detalhadas e cópias de todos os instrumentos relativos ao acordo da dívida. O projeto foi aprovado, sem vetos e converteu-se na Lei n.º 2.674, de 27 de janeiro de 1997.

Em 06 de junho de 1997, Marcello Alencar encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 1.407, de 1997, no qual solicitava autorização para contrair empréstimo com a Caixa Econômica Federal, no valor R\$ 3,089 bilhões, que deveria ser liquidado com a liberação, pelo Tesouro Nacional, dos recursos referidos nas cláusulas 2º e 3º do Acordo celebrado entre o Governo Federal e o Governo Estadual do Rio de Janeiro para atendimento do item 4º do Protocolo de Acordo firmado entre ambos em 15 de janeiro de 1997²⁴, com vistas à implementação do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de longo prazo. Ainda autorizaria o Executivo a tornar o estado solidário com o BANERJ e suas subsidiárias diretas ou indiretas nas obrigações de qualquer natureza deles originárias, nos exatos termos especificados no Edital de Venda do Banco BANERJ S.A e no documento de alienação das respectivas ações.

A proposta pretendia também alterar os artigos 2º e 3º da Lei n.º 2.674, de 1997, de maneira a assumir as obrigações junto aos participantes e pensionistas do PREVI-BANERJ e aos

²⁴ O que significa que o acordo com a União foi firmado no dia seguinte à apresentação do projeto à Assembléia e duas semanas antes de sua aprovação.

antigos empregados do Banco, que já recebiam os benefícios quando da publicação da Lei nº 2.674, de janeiro de 1997 e, para o caso dos participantes ativos, poderia liquidar, em pagamento único, o valor correspondente a, no máximo, o total das contribuições realizadas, ou assumir o pagamento da complementação de aposentadoria, calculada em função do último salário de contribuição e proporcionalmente ao tempo de contribuição do participante.

O artigo 6.º da proposta previa, como meios de pagamento para o BANERJ os créditos e títulos listados no Edital de Vendas das ações aceitos pelo Programa Nacional de Desestatização. O artigo 7.º previa autorização para que o Executivo alienasse os bens imóveis que o Estado viesse a receber, e no artigo 8.º, que o Executivo remeteria ao Legislativo os instrumentos referentes à matéria objeto da Lei, mantendo-o informado de sua execução.

A Assembléia aprovou diversas modificações, muitas delas técnicas e de correção do idioma. Uma das modificações incluiu artigo, alterando o artigo 5.º do Decreto-Lei nº 22, de 15 de março de 1975, de maneira a autorizar o Poder Executivo, “nos termos do que for normatizado pelo Poder Público Federal, a celebrar Convênios, Ajustes ou Contratos com Instituição Financeira designada Agente Emissor, para emissão, gestão, permuta, transferência e custódia de certificados de praça, pagamento de juros e resgate de títulos emitidos pelo Tesouro Estadual, respeitado o disposto em norma editada pelo Poder Público Federal”.

As demais modificações, incluíram, entre os benefícios do PREVI-BANERJ, o décimo terceiro salário, e a obrigação de incluir no cálculo dos benefícios a correção monetária do valor das contribuições. As modificações não foram objeto de veto e constam da Lei n.º 2.736, de 13 de junho de 1997. A proposta foi sancionada apenas uma semana após sua apresentação à Assembléia, tendo sido publicada apenas em 09 de junho e aprovada na sessão do dia 12 de junho.

Duas semanas depois, a Assembléia recebeu uma nova proposta do governador solicitando alteração da Lei n.º 2.674 de 1997. O mesmo reconhece, na justificativa, que a modificação recém aprovada necessitava de aprimoramentos:

(...) Com efeito, o Projeto de Lei nº 1.407/97, aprovado por essa Augusta Assembléia Legislativa, no dia 12 de junho de 1997, e por mim sancionado em 13 de junho do corrente ano, objetivou aperfeiçoar o que já havia sido aprovado pela Lei Estadual nº 2.674/97, tranquilizando, dessa forma, os acima citados beneficiários. Ocorre que o

Estado se dá conta de que o sistema ainda precisa de aperfeiçoamento com vistas a assegurar que os beneficiários da PREVI-BANERJ possam receber, sem maiores delongas, os seus benefícios. (...) ²⁵

A proposta, com três artigos, foi aprovada sem emendas pela Assembléia em 1º de julho e sancionada, em 03 de julho, converteu-se na Lei n.º 2.754, de 1997. Um dos artigos é a cláusula de vigência ²⁶, o artigo 1.º determinava que o “Executivo tomará as medidas necessárias para cumprir as obrigações previstas no Estatuto da PREVI-BANERJ, e que a movimentação dos recursos será regulamentada por decreto do Executivo”; e o artigo 2.º “autoriza o Poder Executivo a prestar garantias ou contra-garantias à União Federal nas operações de crédito destinadas a assegurar o cumprimento das obrigações necessárias à efetivação da alienação do Banco BANERJ S.A. nos termos das Resoluções nºs. 10 e 61 de 1997 do Senado Federal.”

Em 15 de junho de 1998, através da Mensagem n.º 6, de 1998, Marcello Alencar enviou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 2.308, de 1998, no qual pretendia alterar dispositivos da Lei nº 2.674, de 1997, “uma vez que, passados dezoito meses da sua aprovação, o estado do Rio de Janeiro somente nesse momento estaria apto a celebrar o acordo, razão pela qual solicitava a inclusão de parágrafo, atualizando automaticamente o valor da autorização até a data da efetivação do contrato e prever a autorização para celebração de contrato de refinanciamento da dívida pública estadual com *todo e qualquer ente integrante da Administração Direta ou Indireta da União Federal*”. A proposta foi aprovada, sem emendas, e sancionada, converteu-se na Lei n.º 2.996, de 30 de junho de 1998.

Em 9 de outubro de 1998, Marcello Alencar encaminhou, com pedido de urgência, o Projeto de Lei n.º 2.484, de 1998, propondo diversas alterações visando preparar a ASEP para a fiscalização dos serviços de saneamento, prevendo a privatização da Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) para o ano seguinte. Ainda, na justificativa, Alencar alega:

(...) Por tratar de conceitos inovadores, não só em termos nacionais, mas também internacionais, a atividade regulatória demanda intenso e permanente intercâmbio com outras agências congêneres e um acompanhamento e atualização constantes, com vistas ao aperfeiçoamento das instituições. A experiência nos demonstra que esta é uma tarefa que se impõe de forma constante, devendo ser objetivo primordial daqueles que se dedicam à gestão do bem comum na sociedade globalizada e voltada para um melhor

²⁵ Marcello Alencar, Mensagem n.º 19, de 1997, de 26 de junho de 1997.

²⁶ Art. 3º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário

atendimento das necessidades básicas do cidadão. Nessa ordem de considerações, colhendo os subsídios obtidos numa primeira fase do processo regulatório, identificou-se, entre outros, a necessidade de incorporar à lei que estruturou a Agência Reguladora Estadual dispositivos que melhor definissem a respectiva autonomia administrativa, técnica e financeira, com vistas a assegurar a indispensável independência que o órgão deve ter, essencial ao desempenho das respectivas funções.(...)²⁷

Apesar de ter solicitado tramitação em regime de urgência, o projeto não foi deliberado pela Assembléia. E a CEDAE não foi privatizada. Em fevereiro de 1998, o Rio de Janeiro começou a sofrer com a falta de energia elétrica e o processo de privatização da CERJ e da Light foram descritos como vergonhosos pelo ministro Sérgio Motta. Em 26 de março de 1998, os deputados Lúcia Souto (líder do PPS), Solange Amaral (líder do PFL), Carlos Minc (líder do PT), Edmilson Valentim (líder do PCdoB), Nilton Salomão (líder do PSB) e Almir Rangel (PTN) apresentaram o Projeto de Lei n.º 2.126, de 1998, com o objetivo de retirar a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE) do Programa Estadual de Desestatização. Em sua justificativa, os autores alegaram:

(...) É inconcebível, além disto, que o Estado leve a leilão para a iniciativa privada a CEDAE antes mesmo de entabular entendimentos com as prefeituras, no sentido da municipalização dos serviços de água e esgoto. Como agravante a esta situação, temos os recentes acontecimentos envolvendo o fornecimento de energia elétrica à população do Estado do Rio de Janeiro, por parte das empresas Light e Cerj - recentemente privatizadas, que nos obriga, necessariamente, a rediscutir o projeto de reforma do Estado em implementação no Rio de Janeiro. (...) Tal realidade, denunciada inclusive pelo Ministro das Comunicações, Sérgio Mota, que afirmou que a Light e a Cerj desmoralizam a privatização, nos obriga a adotarmos medidas no sentido de protegermos os direitos da sociedade, que não podem ser colocados em risco a partir de uma visão monetarista e para resolver problemas de caixa do Estado.

Em 13 de outubro, o presidente da Assembléia, e deputado estadual mais votado no Brasil (378.242 votos) deputado Sérgio Cabral Filho (PSDB) declarou seu apoio no segundo turno ao candidato da coligação “Muda Rio” (PDT – PT/PCdoB/PCB), Anthony Garotinho, em cerimônia que reuniu na Assembléia a totalidade da bancada do PMDB e cerca de 80% da bancada tucana, organizado pelo deputado Jorge Picciani (PMDB). Anthony Garotinho indicou

²⁷ Marcello Alencar, Mensagem 19/98.

que Cabral Filho seria o "porta-voz do Rio junto aos governos Garotinho e Fernando Henrique Cardoso"²⁸.

Em 27 de outubro de 1999, Sérgio Cabral Filho entregou ao governador eleito cópias dos projetos do Executivo e do Judiciário em tramitação na Assembléia, com o compromisso de que nenhuma mensagem seria votada sem que Garotinho opinasse²⁹. Cabe transcrever parte da matéria:

(...) Depois do discurso, o governador eleito teve uma reunião com Sérgio e outros deputados na sala de cerimonial da Assembléia. Com Sérgio ao lado, Garotinho foi perguntado por um jornalista se deseja que Sérgio continue na Presidência da Assembléia. Ele respondeu que ainda não teve oportunidade para discutir o assunto. Sérgio interrompeu a resposta, lembrando que a escolha do presidente da Assembléia cabe aos deputados estaduais. - O governador escolhe seus secretários, o presidente da Assembléia é escolhido pelos deputados - disse Sérgio. Garotinho concordou e ressaltou que, momentos antes, no plenário da Casa, já havia se comprometido a respeitar a independência de cada poder. (...).

Garotinho era contrário à venda da CEDAE. Em 23 de novembro o jornal O Globo (página 8) noticiou o rompimento entre Sérgio Cabral Filho e Marco Aurélio Alencar (presidente estadual do PSDB), que teve como estopim a venda da CEDAE. O edital para a venda da CEDAE foi publicado no dia 13 de novembro de 1998. No dia seguinte, a Assembléia aprovou, por aclamação, o projeto de lei e no dia 19, a Mesa da Assembléia apresentou um Decreto Legislativo revogando o edital de venda da CEDAE, que foi aprovado no mesmo dia. O Governador Marcello Alencar vetou este projeto e, em dezembro, apareceram gravações com tentativas de compra de votos para que os deputados não derrubassem o veto, envolvendo Marco Aurélio Alencar, o secretário de estado de Finanças e filho do governador (seu irmão, Marco Antonio, não era mais deputado, foi indicado, pela Assembléia, para ser Conselheiro do Tribunal de Contas, em 23 de outubro de 1997). As gravações foram feitas pelos deputados Tuninho Duarte (PDT) e Ary Brum (PMDB), seguindo orientação do deputado Sérgio Cabral Filho (PSDB), presidente da Alerj³⁰. Em face das denúncias, o veto foi derrubado em 3 de dezembro e Marcello Alencar sancionou o projeto (Lei n.º 3.125, de 1998) no dia seguinte. O deputado

²⁸ Daniele Lua Jornal do Brasil on-line de 14/10/1998 Cabral Filho dá apoio a Garotinho - Recordista de votos é recebido com festa e escolhido por pedetista para porta-voz do Rio junto a Fernando Henrique

²⁹ Aziz Filho O Globo Alerj já dá a Garotinho atribuições de governador 28/10/1998 pg. 12

³⁰ Istoé - 09/12/1998 - Água pelo Ladrão: Denúncia de corrupção envolve o filho do governador Marcello Alencar, vários deputados e inviabiliza a privatização da Cedae - autor: Francisco Alves Filho.

Aluizio de Castro (PPB) teve o seu mandato cassado em 18 de dezembro, sem qualquer efeito prático, uma vez que não havia sido reeleito.

6.2 *Governo Anthony Garotinho*

No início da nova legislatura, muitos deputados eleitos pelo PSDB migraram para o PMDB, e, em seguida para o PDT, quando Garotinho se desentendeu com Sérgio Cabral Filho e Jorge Picciani. Um exemplo é o deputado José Cláudio, eleito pelo PSDB, que migrou para o PMDB em 18 de março de 1999, no qual permaneceu até 20 de abril, quando ingressou no PDT, tendo nele militado até 22 de novembro de 2000, ocasião em que se desfilou, tendo ingressado no PSB em 1º de fevereiro de 2001. Seu pronunciamento na sessão de 20 de abril de 1999, ao comunicar seu ingresso no PDT merece ter alguns trechos transcritos:

Sou deputado de três mandatos; não sou calouro; não uso da política para minha sobrevivência; não troco mandato meu por cargo de qualquer Governador que seja e tenho o direito de escolher a legenda em que quero continuar; tenho o direito de escolher o Governador que quero apoiar. É mais do que justo que eu, como deputado do norte e noroeste fluminense, como deputado de Campos, apóie também o Governador Anthony Garotinho. É mais do que justo que José Cláudio, apoiando o Governador Garotinho, que é conterrâneo e em cujo Governo eu acredito, também faça alguma indicação política. Agora, sou responsável pelas pessoas que eu tiver o privilégio e condições de indicar. Até agora, antes de entrar no PDT, só fiz uma indicação de terceiro escalão para o DETRO de Campos. (...) Apoiei o Governador Brizola. Apoiei o Governador Marcello. Tudo isso eu fiz, mas não troquei, nem barganhei o meu mandato.(...) O Governador Garotinho foi a Campos, por ocasião de seu aniversário. Não levou ele, para Campos, cargo para dar a deputado que estava se filiando naquele momento. Levou mais de cem quilômetros de asfaltamento para o Município de Campos. Levou para Campos a proposta de se fazer lá um grande hospital em parceria com o Prefeito Municipal. Levou para Campos melhoramentos àquelas escolas. Levou para Campos uma grande indústria que lá irá se instalar, o grupo MBE. Então, ele não levou cargo para dar a mim ou a João Peixoto, não. Vamos apoiá-lo, sim, gostem ou não, fiquem satisfeitos ou não. Só tenho que agradecer a todas as legendas, ao PMDB, ao PSDB (por qual eu passei e fui eleito), mas não vou aceitar deputado algum dizer aqui que troquei meu mandato por cargo. (...) Estou apoiando o Governador. Hoje, faço parte do PDT, com muito orgulho, porque acredito no Governo Garotinho.(...) Todos os Governos que passaram por aqui constituíram maioria na ALERJ. O PSDB chegou a ter 27 Srs. Deputados, igual eu fiz parte do próprio Governo. O Brizola, na época, fez vinte e tantos Srs. Deputados, o próprio PDT. (...) Agora, se o Governador me pedir e eu tiver alguém que queira assumir, que tenha

condição e gabarito para assumir, vou indicar. Não vejo nada de mal em qualquer Parlamentar fazer qualquer indicação, desde que sejam feitas não por troca de partido, não por compromisso de votar tudo. (...)

Na abertura da sessão legislativa (3 de fevereiro), o governador Anthony Garotinho enviou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 3, de 1999, no qual previa a criação do Fundo Único de Previdência Social do Rio de Janeiro (RIOPREVIDÊNCIA). O projeto recebeu 66 emendas, todas analisadas em plenário, tendo sido aprovado, sem alterações, na sessão de 11 de fevereiro, sancionado, sem vetos, converteu-se na Lei n.º 3.189, de 1999.

Mas o relacionamento do governador com a Assembléia não era totalmente pacífico e de adesão incondicional. Em 21 de abril de 1999 a Revista Istoé³¹ publicou uma matéria referente a uma reunião do governador Anthony Garotinho com Sérgio Cabral Filho (então no PMDB), presidente da Assembléia e Jorge Picciani (PMDB), um encontro duro, no qual teria havido uma séria divergência de opiniões. Os deputados negaram com veemência o teor da reportagem, mas surgiram diversas denúncias na imprensa, inclusive uma denúncia feita pelo próprio governador, Anthony Garotinho, em entrevista à Marília Gabriela, em seu programa no SBT. Na sessão de 22 de abril de 1999, no Expediente final, o deputado Paulo Ramos (líder do PDT) faz um pronunciamento, a respeito das denúncias de corrupção na Assembléia:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, estamos vivendo um momento extremamente difícil para a reputação do Poder Legislativo Estadual. (...) Tenho certeza absoluta que todos os Senhores e Senhores Deputados, - todos -, e acredito que, praticamente, todos os servidores, todos saibam da existência ou da suposição da existência daquilo que se convencionou chamar de uma caixinha com recursos oriundos, não apenas da FETRANDOR, mas, com recursos oriundos da corrupção que campeava no Estado do Rio de Janeiro para que fosse feito um rateio entre Parlamentares que desse esquema participasse. Obviamente, sempre que se trata de questões semelhantes, as dificuldades para comprovação são sempre muito acentuadas. Entretanto, o que corroborava as suspeições era o procedimento não só presente, mas, o procedimento, também, no passado do posicionamento de parlamentares em relação aos interesses da própria FETRANDOR. (...) Nós poderemos verificar e eu ouvi, e vamos ter chance de comprovar, que houve período em que sequer a Comissão de Transportes ficou instalada nesta Casa. Qual a razão para que uma Comissão Permanente tão importante, durante períodos, não fosse, sequer instalada? (...) Mas o que eu quero dizer de muito mais grave, e que considero de uma gravidade muito maior, é que o Governador, de boa fé e buscando condições de governabilidade, estava efetivamente fazendo negociações políticas com a Bancada do

³¹ Aziz Filho Baixaria explícita: Cobrança por cargos no governo acaba em bate-boca entre deputados do PMDB e o governador Garotinho Istoé Nº 1542 – 21 de abril de 1999.

PMDB. (...) Entretanto, com o crescimento da Bancada do PMDB, ao Governador foi feita uma exigência adicional. Os negociadores pelo PMDB queriam também a Secretaria de Transportes como um todo, e o Governador negou. O Governador se recusou porque já havia um acordo político anterior, e como não havia sido feita essa exigência antes, -- e S.Exa. o governador tinha a obrigação de preservar o compromisso com o conjunto de forças políticas que no primeiro turno havia lhe dado sustentação --, e aí houve a divulgação de um diálogo em termos inaceitáveis, que foi publicado pelos jornais, especialmente pela Revista Isto É, um diálogo travado pelo Governador com os representantes do PMDB que no Palácio Guanabara procuravam uma composição política. E o Governador entendendo aqueles termos como termos inaceitáveis tomou a providência de, não vou dizer expulsar, mas sugerir a retirada daqueles parlamentares do Palácio Guanabara. (...)

O pronunciamento do deputado Paulo Ramos teve diversos apartes, mas o mais significativo o do deputado Hélio Luz (PT) deve ser transcrito, uma vez que identifica que o enfrentamento do governador é com a direção da Casa, que se mantinha, na época, havia quatro anos:

Quando V. Exa. coloca que aqui não existe um deputado que não tenha ouvido falar da caixinha da FETRANSPOR, eu creio que isso não é deste momento nem deste mês. Não só os Deputados, como o povo do Rio de Janeiro, sempre ouviu falar na caixinha da FETRANSPOR, na Assembléia Legislativa. O que me incomoda, Deputado, é que na hora de nós votarmos a direção da Casa, isso não veio à tona, não foi aflorado. Nós não conseguimos chegar, não tivemos a pré-disposição e a vontade de dar esse enfrentamento. Independente de ganhar ou não, nós tivemos a oportunidade e não demonstramos a nossa desaprovação e a nossa contrariedade. Isto já vem acontecendo, não de agora. A direção foi reeleita já pelo terceiro período. É só. Obrigado.

O deputado Paulo Ramos respondeu que:

(...) Como líder da bancada do PDT, juntamente com os líderes das bancadas do PT, PSB e do PC do B, entre outras lideranças partidária, fiz uma espécie de acordo para o que a gente chama de divisão do poder na Casa. Isso foi feito em função da correlação de forças. Não imaginávamos que seria razoável um distanciamento de todos esses mecanismos. Entretanto, estamos diante de uma situação de fato. O acordo foi feito, alguns até não cumpriram, romperam com o respectivo partido, mas tudo isso faz parte da luta política. Independente de considerar a razoabilidade de um acordo feito, agora, estamos diante de uma situação de fato. Não temos mais a oportunidade de virar as costas para os murmúrios, para as vozes dos corredores, para aquilo que V. Exa. sabe e ainda acrescenta que a sociedade ou uma parcela dela também sabe. (...)

Em 20 de abril de 1999, a Comissão de Constituição e Justiça determinou a extinção de uma Comissão Parlamentar de Inquérito presidida pela deputada Núbia Cozzolino, em razão

da veiculação na imprensa de que haveria gravações dos membros da CPI achacando empresários do setor supermercadista. A sessão deste dia foi bastante interessante, com inúmeros pronunciamentos e embates públicos, tendo sido selecionados alguns trechos:

Cidinha Campos: (...) Tenho o direito de saber, porque o Jornalista é sério e responsável – Ricardo Boechat publicou no O Globo, que a CPI da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sobre sonegação do ICMS, está com os dias contados. O deputado Paulo Melo pediu sua dissolução. Teriam chegado às suas mãos gravações de tentativa de extorsão, contra comerciantes cariocas investigados pela Comissão. Quem é o deputado Paulo Melo para pedir e conseguir a extinção de uma CPI, que foi por nós votada no Plenário? E sem que ninguém tenha conhecimento. Chego aqui e descubro que já foi para a Comissão de Justiça e ela já anulou a CPI e acabou. Que autoritarismo é esse? Nós votamos a favor e um grupo derruba, lá em cima. Sem que a gente saiba se é verdade ou mentira, se existe a gravação ou não. Ou estão levando para o cadafalso a Deputada Núbia Cozzolino? É ela. Vamos massacrá-la. Ela é a bola da vez.

Paulo Ramos – (...) Se formos analisar as relações existentes aqui na Assembléia Legislativa a partir principalmente da direção da Casa, vamos constatar que temos várias moedas. A primeira moeda se refere exclusivamente às questões administrativas. Para ter um gabinete melhor é preciso ser amigo do Secretário, para ter um carro melhor é preciso ser amigo do Secretário, para ter um gabinete devidamente aparelhado ou com obras feitas com alguma presteza é preciso ser amigo do Secretário³². (...) Para ter possibilidades de acesso a alguns favores administrativos é preciso ser amigo do Secretário. Às vezes até para ver a tramitação de iniciativas é preciso ter amizades com quem dirige os trabalhos desta Casa. Chegamos a um ponto em que inúmeras denúncias ficam pairando sobre trabalhos já em andamento, porque aqui existe aquilo que se diz e aquilo que se divulga até levianamente sem possibilidade de provas. (...) As vozes dos corredores estão por aí insinuando que um ou outro parlamentar tem buscado contato com este ou aquele empresário para tentar até buscar benefício pessoal (...) Isto também surge em função das vozes dos corredores, porque são elas que dizem existir um relacionamento espúrio, inclusive com a existência de uma caixinha; que teríamos até Deputados de 1ª, 2ª e 3ª categoria. (...)

No dia 23 de abril, por um ato do gabinete da presidência, diversas CPIs foram extintas sem maiores explicações, em razão de denúncias de que os deputados as criaram para extorquir empresários. Em 04 de maio de 1999, o PMDB passou para a oposição. Nesta sessão, o pronunciamento do deputado Chico Alencar é bastante interessante para que se compreenda o funcionamento da Assembléia Legislativa fluminense:

³² Entre 1997 e 2002, o 1º Secretário, a quem competia delegar competência aos demais, era o deputado Jorge Picciani (PMDB).

(...) No dia 22 de dezembro, antes, portanto de nós assumirmos, antes de o governo mesmo assumir, numa conversa com a Bancada do PT (...) o Governador Garotinho disse, com todas as letras, que havia um esquema de influência poderosíssimo nesta Assembléia Legislativa, coordenado pelos Deputados Jorge Picciani e Sérgio Cabral Filho, nenhuma novidade porque eu já disse isso aqui, em Plenário, é que as pessoas talvez não prestem atenção ou só se importem quando isso sai em algum jornal. Ele disse isso, eu ouvi, todos nós ouvimos e demos curso a nossa vida, sem mandato ainda, nas discussões muito tênues, muito morosas para o ato político imediato após a nossa posse, que era a eleição da Mesa Diretora. Em meados de janeiro e eu aí não estava presente, o Governador voltou a falar dessa sua preocupação e da necessidade de articularmos uma força, não só do Governo, mas que ele consideraria mais isenta para a Mesa Diretora. Nesta segunda ocasião ele teria tornado a externar essa sua convicção quanto a esse lobby, nomeando, também, de novo, esses Deputados como coordenadores desse lobby e dizendo da dificuldade de vencer politicamente na eleição da Mesa Diretora. Levantou a hipótese estratégica de, pelo menos, negociar a Primeira Secretaria a fim de que não ficasse um bloco majoritário na Mesa Diretora. (...)

Em 08 de setembro de 1999, o Governador Anthony Garotinho, em razão das negociações com a União a respeito da dívida do Estado, encaminhou um projeto à Assembléia (Projeto de Lei n.º 851, de 1999), no qual solicitava a modificação da Lei n.º 2.674, de 1997, de forma a autorizar a amortização da dívida do Estado do Rio de Janeiro, mediante a antecipação dos recursos decorrentes de sua participação nos resultados da exploração do petróleo ou do gás natural, no valor total de R\$ 13,2 bilhões.

Na comissão de Constituição e Justiça, o presidente da Comissão e relator original, deputado Paulo Albernaz (PDT) apresentou um parecer favorável, que foi rejeitado, tendo sido designado, como relator do vencido, o deputado Paulo Melo (ainda no PSDB), que propôs duas emendas: uma, estabelecendo que o limite máximo para as operações seria de R\$ 13,2 bilhões, “*a preços de agosto de 1999, nos termos do artigo 16, e seu Parágrafo Único, da Medida Provisória nº 1868-18, suas reedições, e da lei que vier a sucedê-la*”. A segunda parte da emenda referia-se aos recursos destinados ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM), o qual era composto pelos royalties de petróleo e gás.

No projeto original, o governador garantia que o Fundo passaria a receber recursos do Tesouro do Estado. A emenda aprovada determinava que esses recursos deveriam ser discriminados obrigatoriamente nos Projetos de Lei Orçamentária pelos 20 exercícios financeiros subseqüentes, não podendo ser objeto de remanejamento durante a execução orçamentária. A segunda emenda aprovada estabelecia que no prazo de até 30 dias da assinatura dos contratos

com a União, o Poder Executivo deveria enviar à Assembléia Legislativa cópias dos mesmos, com respectivos anexos, especialmente das planilhas de cálculo; como também relatórios semestrais com os recursos repassados ao FECAM e sua aplicação.

Aprovado o vencido pela Comissão de Constituição e Justiça, em 24 de setembro, o projeto seguiu para a Comissão de Assuntos Municipais, na qual recebeu mais uma emenda, que pretendia garantir as transferências de recursos aos municípios, tendo acolhido as emendas oferecidas pela Comissão de Constituição e Justiça, o relator foi o deputado Wolney Trindade (PDT), que também era o presidente da Comissão. No mesmo dia, 1º de outubro, o projeto foi analisado por mais duas comissões: Comissão de Orçamento Finanças Tributação Fiscalização Financeira e Controle e Comissão de Economia Indústria Comércio e Turismo, que apresentaram parecer favorável ao projeto e às emendas.

Em pauta, em 07 de outubro, o projeto recebeu mais uma emenda, tendo retornado às Comissões. A emenda de Plenário, incorporava as emendas anteriores e limitava o montante de crédito ao valor máximo de R\$ 11 bilhões. Na sessão de 15 de outubro, a emenda foi analisada, com pareceres verbais das comissões de: Constituição e Justiça, Comissão de Defesa do Meio Ambiente, Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional, Comissão de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle e pela Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo, sendo aprovada a emenda 4 e rejeitadas as demais. Em 19 de outubro, foi encaminhada à sanção do governador, tendo sido convertida na Lei n. 3.285, de 1999.

Um mês depois, em 18 de novembro, o governador encaminhou um novo projeto visando flexibilizar a utilização dos royalties, de maneira a poder utilizá-los não somente para a amortização dos débitos do estado com a União, mas também para capitalização do Fundo de Previdência, o RIOPRÊVIDENCIA (Projeto de Lei n.º 1.138, de 1999). O projeto não recebeu emendas e foi incluído na Ordem do Dia em 26 de novembro, tendo recebido pareceres verbais das Comissões de Constituição e Justiça, de Servidores Públicos e de Orçamento, Finanças Tributação, Fiscalização Financeira e Controle. Aprovado, na mesma sessão, foi encaminhado a sanção, convertendo-se na Lei n.º 3.312, de 1999. Tudo indica que foram contornadas as divergências com o presidente da Assembléia em novembro.

As relações do governo Garotinho com PMDB na Assembléia melhoraram, ao longo de 2000, e o partido voltou a atrair parlamentares tucanos. Em 15 de novembro foi a vez do governador, Anthony Garotinho, deixar o PDT. Tendo somente se filiado ao PSB (Partido Socialista Brasileiro) em 29 de janeiro de 2001. Em 07 de dezembro de 2000, o ex-líder do governo Marcello Alencar e ex-presidente regional do PSDB, deputado Paulo Melo, anuncia a sua filiação no PMDB no dia 12 seguinte:

(...) Ocupo esta tribuna, primeiramente, para deixar clara e patenteada minha gratidão e meu reconhecimento ao Partido da Social Democracia Brasileira no Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, na vida pública algumas condições nos são impostas. Hoje, tenho a obrigatoriedade de responder aos meus eleitores, às pessoas que confiaram em mim e que ainda confiam. Dentro do PSDB ocupei a grande função de presidente regional. Tinha sido anteriormente vice-presidente do partido e, desde sua fundação, participei como membro da executiva. Trata-se de um partido reconhecidamente de homens de conhecimento do mundo jurídico e de intelectuais em geral, que permitiu que uma pessoa vinda das camadas inferiores da sociedade pudesse emergir, presidindo e coordenando aquele partido. Porém, é chegada a hora de uma definição. Depois de doze anos, em breve deixarei a legenda do Partido da Social Democracia Brasileira e ingressarei num partido que tem grande similaridade com o PSDB, que é o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o PMDB.(...) Saio do partido, mas com a convicção de que o Governo Marcello Alencar, o Governo do PSDB, empreendeu um audacioso plano de reformas em nosso Estado (...)o PSDB fez todo aquele trabalho, e eu participei. (...) Foi o Governador Marcello Alencar, com a sensibilidade de homem público que lhe é peculiar, que me descobriu e me deu a grande oportunidade de exercer o meu mandato nesta Casa, liderando o Governo, no PSDB, e sendo presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de mais três outras comissões nesta Casa. Nunca o esquecerei. Sou grato ao Governador Marcello Alencar. Tenho consciência de que fui honesto e fiel a ele nos quatro anos do seu Governo, muitas vezes isoladamente; outras vezes com a ajuda dos demais deputados. Jamais esquecerei que fui sacado do anonimato e jogado nas luzes da ribalta. O Governador Marcello Alencar foi o pai que meu deu a oportunidade de mostrar minha capacidade, que acreditou em um homem que não era formado diante de uma Assembléia com homens doutos, profundos conhecedores do mundo jurídico. (...) Porém, já não existe mais o Governo Marcello Alencar. No final do seu Governo e no início deste, jamais abandonei a postura de líder do Governo que tinha sido derrotado; enfrentei todos os obstáculos, contrapus, exercitei o contraditório sempre que necessário. Defendi meu Governo como se ele ainda estivesse no poder. Mas é chegada a hora de espalhar as cinzas, enterrar o morto e continuar a minha vida. O Governo Marcello Alencar contribuiu como deveria contribuir. Hoje, tenho a obrigação, com o aprendizado que tive na política, de procurar os mecanismos para contribuir com o meu povo e com a minha região. (...) Vou para um partido que se fizer uma aliança com o Governo, estarei aqui defendendo; até porque, democrático que sou, não posso contestar o povo do Estado do Rio de Janeiro, que escolheu o Governo atual como seu mandatário- mor pelo período de

quatro anos; (...) Eu saio do meu Partido com data determinada - dia doze - e entro no PMDB. O PMDB do meu irmão Sérgio Cabral e do meu amigo e companheiro Jorge Picciani. (...).

Os Deputados Sérgio Cabral e Jorge Picciani são freqüentemente citados como muito próximos. Em 1º fevereiro de 2001, houve uma nova eleição para a Mesa Diretora da Assembléia, com uma chapa única, na qual foi eleito, novamente, Sérgio Cabral. O discurso do Presidente na abertura da Sessão Legislativa, em 15 de fevereiro, é bastante interessante:

Hoje, iniciamos mais um biênio à frente desta Casa e, de minha parte, o último biênio como Presidente da Assembléia Legislativo e, quiçá, como deputado Estadual, aprofundando o que conseguimos realizar nestes últimos seis anos, aprofundando as conquistas que este Parlamento obteve nestes últimos seis anos. Vale lembrar aos senhores e senhoras, principalmente, a nossos convidados, já que os Deputados aqui presentes não só sabem como são responsáveis, junto com esta Presidência, com meu companheiro Jorge Picciani, Primeiro-Secretário, como também com o deputado José Graciosa, que foi nosso Primeiro Secretário em nosso primeiro biênio, do quanto fizemos, do esforço que fizemos para renovar esta Casa, na economia administrativa. (...) Quero fazer uma grande homenagem aquele que foi o Primeiro Secretário e que continua sendo o meu Primeiro Secretário já no terceiro mandato, o deputado Jorge Picciani, como também o deputado Graciosa, porque sem o deputado Jorge Picciani, não teria condições de anunciar essas conquistas. Muito obrigado deputado Jorge Picciani e a sua equipe por este trabalho extraordinário administrativo de austeridade e de ganho para o dinheiro público.

O ingresso do governador no PSB fez o partido ganhar, ao longo de 2001, 16 deputados (22,58% da Assembléia), inclusive uma deputada do PT (Tânia Rodrigues). O movimento contrário foi feito pelo deputado Domingos Brazão, que, em 06 de junho, trocou o PSB pelo PMDB. Em 05 de abril de 2002, Garotinho renunciou para concorrer à Presidência da República, assumindo o governo Benedita da Silva (PT), por 9 meses, tendo minoria na Assembléia, em razão de seu rompimento com o casal Garotinho. Benedita foi adversária da ex-primeira dama, Rosinha Garotinho (PSB), que venceu a eleição no primeiro turno, com 51,30% dos votos válidos.

6.3 Governo Rosinha Garotinho

Rosinha Garotinho (PSB), em seu discurso de posse na Assembléia critica a ex-governadora Benedita da Silva:

(...) Lamentavelmente, durante nove meses, quando o então governador Anthony Garotinho se afastou do cargo para concorrer à Presidência da República do Brasil, o governo interino fracassou: as obras foram paralisadas, a merenda escolar acabou, hospitais fecharam por falta de medicamento e pagamento aos fornecedores.(...) O Estado parou, faliu. (...)

Na Assembléia Legislativa, o seu presidente por 8 anos foi eleito Senador da República, e se despede indicando seu sucessor, na sessão de encerramento:

É grande a minha felicidade ao deixar esta Assembléia Legislativa, pois tenho a certeza de que ficará em excelentes mãos. Entrego-a a um companheiro, a uma figura leal, decente e amiga, que muito brigou contra a péssima imagem que este Parlamento possuía perante a opinião pública. Tivemos um embate em 1995, mas nos tornamos grandes companheiros em seguida. Ele abraçou e foi fiel a nosso projeto político e tem me acompanhado diretamente como 1º Secretário desta Casa. Digo que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro estará nas mãos do Sr. deputado Jorge Picciani não porque se trata de uma nomeação, mas tenho certeza que ele será eleito Presidente pela maioria absoluta dos Srs. Deputados em 02 de fevereiro próximo. Ele dará continuidade a um trabalho muito bonito, que não é meu, nem dele, nem da atual Mesa Diretora, mas proveniente de uma exigência da população. Em Brasília vou conviver com Leonardo Picciani, filho desta grande figura de quem falo, com muita satisfação e tranquilidade.

Em 15 de agosto de 2003, Anthony Garotinho é expulso do PSB. No dia 19 de agosto, o casal Garotinho ingressa no PMDB, na companhia de dez deputados estaduais (dentre 12 da bancada). A governadora Rosinha Garotinho tinha maioria na Assembléia, com oposição do PT e do PC do B. No entanto, em novembro, antes mesmo de tomar posse, uma denúncia do Ministério Público da Suíça, ao Procurador-Geral da República envolveu o coordenador econômico de sua campanha, Rodrigo Silveirinha, que, durante o governo de Anthony Garotinho chefiou a Inspetoria de Contribuintes de Grande Porte, que fiscalizava as 400 maiores empresas do Estado. Segundo a denuncia, Silveirinha teria enviado à Suíça remessas de dólares advindas de propinas pagas por empresários em troca de benefícios fiscais. Com a divulgação do caso, em janeiro, a governadora exonerou Silveirinha.

Na Assembléia Legislativa, inicialmente foi composta uma comissão especial pelo ainda presidente, deputado Sérgio Cabral, com três deputadas: Graça Matos (PSB), Aparecida Gama (PMDB) e Heloneida Studart (PT), membros da Mesa Diretora, para dar início às apurações. A esposa de Silveirinha, Silvana, era funcionária do gabinete do deputado Sérgio Cabral, que justificou sua nomeação alegando ter se enganado de pessoa.

No início da sessão legislativa, em 17 de fevereiro, foi instalada a CPI do Propinoduto, composta, por nove deputados, em sua maioria, parlamentares da base aliada (PMDB e PSB). A base aliada conseguiu impedir a convocação do casal Garotinho, ao aprovar a inclusão, nas investigações, do governo de Benedita da Silva. Na impossibilidade de convocação do casal Garotinho sem a convocação de Benedita, o PT recuou da decisão de ouvi-los.

Em junho, o Tribunal de Contas do Estado aprovou parecer do Conselheiro Marco Antonio Alencar (filho do governador Marcello e indicado pela ALERJ em 1997³³) rejeitando as contas relativas a 2002 dos governadores Anthony Garotinho e Benedita da Silva. Se a Assembléia referendasse a decisão do Tribunal, os ex-governadores se tornariam inelegíveis. A base aliada tentou separar as contas dos dois governos (de 1º de janeiro a 5 de abril e de 6 de abril a 31 de dezembro), de maneira a aprovar as contas de Garotinho e rejeitar as de Benedita da Silva, mas não obteve sucesso. O governo federal intercedeu, em acordo com Jorge Picciani, e, por intermédio de uma Medida Provisória destinou R\$ 400 milhões para auxiliar o pagamento do 13º salário do funcionalismo³⁴. A Assembléia julgou as contas de ambos os governadores regulares.

Em agosto de 2003, a governadora Rosinha Garotinho enviou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei n.º 666, de 2003, de maneira a adequar o Regime Previdenciário dos Servidores Públicos à legislação federal. O projeto entrou com pedido de urgência, tendo recebido parecer pela constitucionalidade (deputado Paulo Melo – PMDB), em 2 de setembro. Encaminhado à Comissão de Servidores Públicos, mas, sem parecer, foi enviado ao plenário para votação, em 9 de setembro e lá permaneceu, na Ordem do Dia, até 30 de janeiro, quando o Executivo solicitou a retirada do pedido de urgência. Em 3 de março, o projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Orçamento, Finanças, Tributação, Fiscalização Financeira e Controle e da Mesa Diretora. Em 19 de março, o Executivo solicitou que o projeto tramitasse, novamente, em regime de urgência. No mesmo dia, foi enviado à Ordem do Dia, recebeu 11 emendas, retornando às comissões. Sem pareceres, o Projeto foi à votação na sessão de 24 de março, tendo recebido pareceres em plenário, favoráveis.

³³ Não foram encontrados registros na Alerj de como se processou sua indicação, quem propôs o Projeto de Lei, Resolução ou Decreto Legislativo, e não constam pronunciamentos em outubro para se saber quem foi favorável ou contrário à sua indicação, em 23 de outubro de 1997.

³⁴ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55189.shtml>

Em votação no dia 02 de abril, foi aprovada a emenda n.º 7, do deputado Flávio Bolsonaro (PPB), que propunha considerar como beneficiários os estudantes universitários até 24 anos e as emendas n.º 1 e 2, do deputado Carlos Minc (PT), que equiparava a união de pessoas de mesmo sexo à condição de companheiro e a inclusão dos pais como beneficiários. Foram prejudicadas as emendas 5, 6 e 9, e rejeitadas as demais emendas. A governadora vetou as emendas, em 11 de maio, não tendo sido publicadas as partes vetadas da Lei n.º 4.320, de 2004. Em 17 de novembro, a Assembléia derrubou o veto.

Em 24 de novembro, a governadora apresentou à Assembléia Legislativa o Projeto de Lei n.º 1.008, de 2003, com o objetivo de incluir como recursos do RIOPREVIDÊNCIA os recursos de compensação da União. A proposta recebeu pareceres em plenário, favoráveis e sem emendas, e voto contrário, pela Comissão de Justiça, dos deputados Paulo Pinheiro (PPS) e Alessandro Molon (PT). Incluída na Ordem do Dia, a proposta recebeu duas emendas do deputado Luiz Paulo (PSDB), que obteve parecer contrário, em plenário de todas as comissões e da Mesa Diretora, com votos favoráveis dos deputados Paulo Pinheiro (PPS) e Alessandro Molon (PT). O projeto foi aprovado dia 03 de dezembro, sem emendas e, sancionado, converteu-se na Lei n.º 4.237, de 2003.

Em 29 de janeiro de 2004, através do Projeto de Lei n.º 1.178, de 2004, uma nova alteração foi proposta para a Lei 3.189, de 1999, que criou o RIOPREVIDÊNCIA, de maneira a instituir uma contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas, estabelecer um novo critério de cálculo para o pagamento das pensões, além de instituir o abono permanência para os servidores que optassem permanecer em atividade mesmo após haverem preenchido os requisitos necessários para aposentadoria voluntária. O projeto tramitou em regime de urgência, mas não chegou a ser enviado às Comissões permanentes de Constituição e Justiça, Servidores Públicos, Orçamento Finanças Tributação Fiscalização Financeira e Controle, uma vez que, em 02 de fevereiro de 2004, a governadora enviou um projeto muito semelhante (1.180, de 2004), solicitando a substituição do anterior. A principal modificação foi a exclusão dos militares do regime de previdência único e da contribuição. O projeto foi diretamente para o plenário em 04 de fevereiro. Recebendo pareceres verbais em todas as comissões. Na mesma sessão foram apresentadas 92 emendas, que receberam pareceres contrários na sessão do dia 05 de fevereiro, tendo sido votados e rejeitados, dez pedidos de destaque para aprovação das

emendas. O projeto foi aprovado no mesmo dia 05 de fevereiro e todas as emendas foram rejeitadas. Sancionado, converteu-se na Lei n.º 4.275, de 2004.

Em 05 de outubro de 2004, mais um projeto (Projeto de Lei n.º 2.022, de 2004) foi apresentado, pela Governadora Rosinha Garotinho, com o objetivo de alterar a lei do RIOPREVIDÊNCIA, desta vez para normatizar a contribuição do Estado, o que incluiria os três Poderes, autarquias e fundações do Estado do Rio de Janeiro, no valor de 11% sobre o total das contribuições de seus servidores, contabilizada em conta específica, podendo ser aumentada quando houvesse insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

O projeto recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça (deputado Paulo Melo – PMDB) e foi incluído na Ordem do Dia em 14 de outubro. Na mesma sessão, deveria haver pareceres em plenário, das Comissões de Servidores Públicos, Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e da Mesa Diretora³⁵. No entanto, naquela data, nenhuma das Comissões ou a Mesa indicou um relator, o que ocorreu dois dias depois, tendo sido unanimemente favoráveis à aprovação. No mesmo dia, o projeto recebeu três emendas. O projeto foi aprovado em 26 de outubro, com uma emenda, que estabelecia que a contribuição patronal de 11% incidiria somente sobre a folha dos servidores ativos. Encaminhada à sanção, converteu-se na Lei n.º 4.442, de 2004.

Em 1º de abril de 2005, a governadora enviou à Assembléia dois projetos de lei complementares: o Projeto de Lei n.º 2.384, de 2005, que pretendia transformar a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP-RJ) na Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (AGETRANSP), cuja vinculação seria estabelecida em Decreto, que deveria fixar a estrutura administrativa, atribuições e normas de funcionamento; e o Projeto de Lei n.º 2.385, de 2005, que pretendia criar a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA). Os dois projetos tramitaram simultaneamente na Assembléia, em regime de urgência. O deputado Carlos Minc

³⁵ Na Alerj, a partir de 2003, os projetos analisados passaram a receber parecer da Mesa Diretora, apesar de não haver previsão regimental. No regimento da ALERJ e das demais Assembléias analisadas, a Mesa deve, obrigatoriamente se posicionar em matérias que envolvam sua secretaria e o Regimento Interno. É o presidente da Assembléia quem estabelece, com base no regimento interno, por quais comissões um projeto deve tramitar.

(PT) solicitou que os projetos fossem anexados, de maneira a serem analisados conjuntamente, mas o pedido foi indeferido.

O Projeto de Lei n.º 2.384 recebera pareceres em plenário favoráveis, das comissões de Constituição e Justiça, Obras Públicas, Transportes, Economia Indústria e Comércio, Defesa do Consumidor, Servidores Públicos, Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional, Tributação Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais, Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle, e, finalmente, da Mesa Diretora, todos na sessão de 10 de maio. Já o Projeto de Lei n.º 2.385, recebeu pareceres, em plenário das mesmas comissões anteriores, com exceção da de Transportes, e de mais três comissões permanentes: Minas e Energia, Saneamento Ambiental e de Defesa do Meio Ambiente.

Na mesma sessão, em seguida, o projeto 2.384, de 2005 recebeu 78 emendas, e o de n.º 2.385, 65 emendas. Na sessão do dia 12 de maio, os projetos foram a votação, mas não receberam pareceres das comissões. Na sessão do dia 17 de maio, foram votadas separadamente as emendas com pareceres contrários da comissão de Constituição e Justiça, não publicados. A deputada Inês Pandeló (PT) sugeriu que os projetos fossem retirados de pauta e que convocada uma reunião de líderes para que as emendas fossem discutidas. O pronunciamento do deputado Luiz Paulo (PSDB) resume a situação de falta de informações dos parlamentares no momento da votação:

Sr. Presidente, conversava com a Sra. Deputada Inês Pandeló, quando chegou o relator da Comissão de Constituição e Justiça, o Sr. deputado Paulo Melo. Ele vai ler as emendas que serão aprovadas, rejeitadas e subemendas. Por mais esforçado que eu seja, não vou conseguir apreender, em um projeto que recebeu 60 emendas, como ficará a redação dele. Acato a propositura da Sra. Deputada Inês Pandeló, mas faço pelo menos uma alternativa a ela: que V. Exa., pelo menos, possa colher, ser for o caso, o parecer do relator, publicar o parecer do relator da CCJ, somente para depois votar, porque senão vamos votar às cegas um projeto com mais de 60 emendas, com a leitura em plenário. Não sei se está saindo substitutivo, o que está vindo, e não podemos votar às cegas. Gostaria, a bem da democracia - sei que V. Exa. é um democrata convicto - votar com consciência.

A resposta do Presidente, deputado Jorge Picciani:

Sr. deputado Luiz Paulo, Sra. Deputada Inês Pandeló, eu tenho grande apreço por ambos. A matéria está em discussão. Foi publicada há bastante tempo³⁶; a Presidência custou a colocar em pauta; as emendas todas foram publicadas; se estabeleceu o calendário publicamente aqui no plenário. Nenhuma solicitação chegou à Presidência; chega na hora da votação, então, sou forçado a indeferi-la. Para emitir parecer pela Comissão de Constituição e Justiça, tem a palavra o Sr. deputado Paulo Melo.

O próprio relator, deputado Paulo Melo (PMDB, mas eleito pelo PSB) sugeriu a suspensão dos trabalhos por cinco minutos para que mandasse tirar cópias do parecer e distribuísse aos deputados, o que foi deferido, e assim foi votada a proposta, com as emendas aprovadas pelo relator, convertida na Lei n.º 4.555, de 2005, que extinguiu a ASEP-RJ e criou a AGETRANSP e Lei n.º 4.556, de 2005, que criou a AGENERSA.

As alterações aprovadas, modificam os objetivos a serem perseguidos pelas novas agências, incluindo: a modicidade das tarifas para os usuários e a equidade no tratamento dispensado aos usuários, às diversas entidades reguladas e demais instituições envolvidas na prestação ou regulação dos transportes, permitidos ou concedidos. Estabelecer que as decisões definitivas sobre as tarifas deveriam ser realizadas “em tempo hábil, em obediência aos contratos” e, ainda, dentre as suas competências, foram incluídas:

- ✓ respeitar integralmente os prazos legais quanto à apreciação dos pedidos das concessionárias de retomada de equilíbrio físico-financeiro, reajuste tarifário e revisão contratual;
- ✓ interagir com as autoridades federais, estaduais e municipais responsáveis pela regulamentação e fiscalização dos serviços públicos de transporte, bem como por outras atividades que afetem esses serviços;
- ✓ deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação das normas legais e contratuais, no que se refere a serviços públicos de transporte, fixando a orientação a ser adotada nos casos omissos;
- ✓ estabelecer padrões de serviço adequado, garantindo ao usuário regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas;
- ✓ exigir, conforme previsto nos contratos de concessão ou permissão, a expansão e a modernização dos serviços delegados, de modo a buscar a sua universalização e melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Estado quanto à definição das políticas setoriais e seu caráter de intermodalidade;
- ✓ firmar convênios com agências correlatas de âmbito federal para exercer fiscalização de atividades no território do Estado do Rio de Janeiro;

³⁶ Uma semana

- ✓ resguardar os direitos garantidos pela Lei nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor.
- ✓ comunicar ao CADE infrações à ordem econômica

No que se refere ao Conselho, o mandato foi ampliado de dois para quatro anos. E a obrigatoriedade de apresentação de “certidões negativas dos Distribuidores Cíveis e Criminais e dos Cartórios de Títulos e Documentos” para sua posse, assim como a apresentação, não somente da declaração de bens no ato da posse, mas também da última declaração de Imposto de Renda, contendo a declaração de bens, que deveria ser feita anualmente. O Chefe do Poder Executivo poderia, a seu critério, indicar um ou mais atuais Conselheiros da ASEP-RJ, desde que com a concordância por escrito do(s) indicado(s), para exercer(em) seu(s) mandato(s) na AGENERSA, garantindo ao(s) mesmo(s) todos os direitos pessoais conferidos aos então Conselheiros da ASEP-RJ transferidos para a AGETRANSP.

Quanto aos funcionários, os do quadro de pessoal permanente deveriam ser admitidos “exclusivamente por concurso público”. A proposta previa que o pessoal da ASEP seria repartido entre a AGETRANSP e a AGENESA, mas a modificação aprovada pela Assembléia determinou que todo o quadro de pessoal efetivo seria transferido, em sua totalidade, à AGETRANSP, enquanto os cargos de provimento em comissão seriam repartidos entre as duas Agências. Ainda no que se refere ao quadro de pessoal da AGETRANSP, na proposta original havia um limite de 25 beneficiários de uma gratificação de encargos especiais, autorizada pelo “Governador do Estado”. A emenda da Assembléia excluiu este limite.

Foi também criado um fundo específico de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, coberto pela Taxa de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos, no valor de 0,5% das receitas de tarifas auferidas mensalmente pelo Concessionário ou Permissionário, nas atividades sujeitas à regulação da AGETRANSP e da AGENERSA, gerido por um Conselho Diretor, formado por 2 (dois) membros, sendo um o Presidente da AGETRANSP e outro o Presidente da AGENERSA; e os recursos repartidos meio a meio entre a AGETRANSP e a AGENERSA. Foi também incluída uma autorização para que o Poder Executivo abrisse créditos suplementares e criasse programas de trabalho específicos, quando necessários à implantação da Lei, no entanto, sem qualquer limite de valor.

No que se refere às modificações específicas propostas ao Projeto de Lei n.º 2.385, de 2005, que cria a AGENERSA, as modificações aprovadas pela Assembléia foram: quanto ao Conselho Diretor, na proposta original, estava previsto que, excepcionalmente, na primeira instalação do Conselho-Diretor da AGENERSA, um conselheiro teria mandato de quatro anos, três teriam mandato de três anos e apenas um, teria mandato de dois anos, ao invés de dois conselheiros previstos na proposta original. Foi incluído um parágrafo determinando que, no caso do Governador (*sic*) indicar, ao seu critério, um ou mais dos então conselheiros da ASEP-RJ, no ato da nomeação, o governador deveria indicar o tempo do mandato. Foi também incluído um artigo prevendo que, no intervalo entre a publicação da lei e o efetivo início das atividades da AGENERSA, suas competências seriam exercidas pela ASEP-RJ, ou pela entidade que a sucedesse (no caso, a AGETRANSP).

Em 22 de outubro de 2005, uma mensagem conjunta, assinada por Rosinha Garotinho, governadora, Jorge Picciani, Presidente da Assembléia Legislativa, Sérgio Cavalieri Filho, Presidente do Tribunal de Justiça, Marfan Martins Vieira, Procurador-Geral de Justiça e José Gomes Graciosa, Presidente do Tribunal de Contas, propôs um projeto de lei, de n.º 2.886, de 2005, pretendendo adequar o sistema previdenciário estadual à legislação federal. Em 23 de novembro, o projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle. Apesar de tramitar em regime de urgência, somente em 04 de agosto de 2006, o projeto recebeu parecer favorável da Comissão de Servidores Públicos. Em 14 de dezembro de 2006, foi pedida a retirada definitiva do projeto, pelo Poder Executivo, e o projeto foi arquivado, sem maiores informações.

Durante a tramitação do Projeto, em 13 de março de 2006, o Poder Executivo encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 3.228, de 2006, que pretendia alterar a redação da Lei n.º 3.189, de 1999, alterada pela Lei n.º 4.442, de 2004, de maneira a estabelecer que a contribuição do Estado do Rio de Janeiro, autarquias e fundações para a RIOPREVIDÊNCIA seria de 22% sobre o total da sua folha de pagamento. O deputado Paulo Melo (PMDB) apresentou um parecer favorável, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça no dia 23 de março. No entanto, este parecer foi substituído por um parecer em plenário, no dia 16 de maio, data em que o Projeto foi incluído na Ordem do Dia e recebeu pareceres favoráveis verbais das comissões de Constituição e Justiça, que apresentou um substitutivo. As demais comissões: de

Servidores Públicos, de Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle, assim como a Mesa Diretora aprovaram o projeto na forma do substitutivo proposto pela Comissão de Constituição e Justiça. O substitutivo corrigia erros de redação. O projeto, com o substitutivo foi aprovado no dia 22 de maio, e, sancionado, sem vetos, converteu-se na Lei n.º 4.765, de 2006.

O ex-presidente da Assembléia, Sérgio Cabral Filho (PMDB) foi eleito, em segundo turno, governador do estado. Cabe registrar o pronunciamento de seu sucessor na Presidência da Assembléia, Jorge Picciani (PMDB), na solenidade de posse:

É com imensa alegria – eu diria até mesmo com imensa emoção – que participo hoje deste momento histórico, deste momento de grande esperança para o povo fluminense, que é a posse do meu amigo Sérgio Cabral como Governador do Estado do Rio de Janeiro. (...) Sérgio Cabral foi eleito Presidente da Casa. E eu, como seu Primeiro Secretário durante sete anos tive o privilégio de dividir com ele a participação nessas mudanças, mudanças que, sem nenhuma margem de dúvida, transformaram para muito melhor o Parlamento Fluminense. (...) Os anos que aqui convivemos juntos – Vossa Excelência como Presidente; eu, como Primeiro-Secretário – muito me ensinaram. (...) Mas, hoje, passadas quase duas décadas de convivência, mais do que um aliado, Vossa Excelência pode ter a certeza de que tem aqui na Alerj, um amigo. Um leal amigo. Sua eleição para Governador desse Estado, amigo Cabral, representa mais do que a vitória de um antigo projeto do PMDB, projeto do qual me empenhei pessoalmente durante muito tempo para ver realizado. (...) No que depender de mim, Governador Sérgio Cabral, pode ter certeza: Vossa Excelência terá em mim um fiel amigo, um obstinado aliado. (...)

Face a esta declaração, pode-se indagar como ficará o princípio da separação de poderes durante o governo de Sérgio Cabral Filho.

6.4 Considerações sobre o caso fluminense

Da mesma maneira que, para o caso mineiro, a seguir serão apresentadas tabelas que indiquem os projetos estudados dos temas selecionados:

Tabela 30 - Projetos Analisados no Governo Marcello Alencar

Marcello Alencar				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PL 402/95	PED	sim	não
2	PL 670/96	PED	não	-
3	PL 1056/96	Agência	sim	não
4	PL 1065/97	Dívida	sim	não
5	PL 1407/97	Dívida	sim	não
6	PL 2308/98	Dívida	não	-
7	PL 2308/98	Dívida	não	-
8	PL 2484/98	Agência	não votado	-

O Governador Marcello Alencar apresentou oito projetos, dos temas selecionados, à Assembléia fluminense. Dois referentes ao PED, quatro vinculados à negociação da dívida e dois relativos à Agência, um dos quais arquivado sem deliberação. Desses, os parlamentares aprovaram modificações em quatro, inclusive em dois da dívida, que foram sancionadas pelo governador.

Tabela 31 - Projetos Analisados Governo Anthony Garotinho

Anthony Garotinho				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PL 3/99	Previdência	Não	-
2	PL 851/99	Dívida	Sim	Não
3	PL 1138/99	Previdência	Não	-

Por sua vez, o governador Anthony Garotinho submeteu à Assembléia, três projetos: dois referentes à previdência, que não foram objeto de alterações e uma nova renegociação da dívida com a União, que foi modificado pelos parlamentares, e não vetado pelo governador.

Tabela 32 - Projetos Analisados Governo Rosinha Garotinho

Rosinha Garotinho			
	Projeto	Tema	aprovado com emendas? vetado?
1	PL 666/2003	Previdência	Sim sim, rejeitado
2	PL 1008/2003	Previdência	Não -
3	PL 1178/2004	Previdência	Retirado -
4	PL 1180/2004	Previdência	Não -
5	PL 2022/2004	Previdência	Não -
6	PLC 2384/2005	Agência	Não -
7	PLC 2385/2005	Agência	Não -
8	PL 2886/2005	Previdência	Retirado -
9	PL 3.228/2006	Previdência	Sim Não

No quadriênio seguinte, a governadora Rosinha Garotinho submeteu à Assembléia 9 projetos que são do interesse desta pesquisa. Dois relativos a Agências reguladoras, aprovados sem emendas; e sete relativos à previdência do funcionalismo, dos quais, dois foram retirados. Dois projetos previdenciários foram aprovados com emendas parlamentares: um vetado, cujo veto foi rejeitado e outro, cujas modificações foram acatadas pela Governadora.

Os projetos selecionados são incapazes de captar o extenso uso do poder de veto pela governadora, repudiado em diversos pronunciamentos em plenário. Não obstante, os parlamentares ao invés de alterar a Constituição do Estado visando ampliar o campo de matérias que poderiam ser de iniciativa parlamentar, optaram por apresentar uma emenda à Constituição (de n.º 38), em maio de 2006, que, determina que, “em caso de dúvida em relação às matérias de competência exclusiva do Governador (a) do Estado, a Sanção torna superado o possível vício de iniciativa.”

Esta emenda à Constituição estadual simplesmente prevê que, se o governador sancionar um projeto cuja iniciativa não pertença aos parlamentares, isto é, seja privativa de outros Poderes, a sanção do governador “apaga” a sua “origem ilegal”. Os parlamentares fluminenses poderiam ter ampliado sua prerrogativa de iniciar legislação propondo uma emenda que excluísse itens de prerrogativa privativa do Executivo, como, por exemplo, a iniciativa de leis que dispusessem sobre Empresas de Economia Mista ou Públicas. A própria lei que excluiu a CEDAE do processo de privatização versava sobre o assunto (e era inconstitucional mas não houve tempo para que Marcello Alencar conseguisse sua suspensão e Anthony Garotinho, favorável à exclusão da CEDAE do PED, não a questionou).

Uma emenda constitucional nesse sentido seria juridicamente perfeita e, deve-se lembrar que as emendas constitucionais são promulgadas pela Assembléia e não sujeitas à sanção do governador. Portanto, isso dependeria somente de um acordo entre os parlamentares e sua eficácia seria ampla, abrangendo todos os projetos com esse teor. A Emenda Constitucional n.º 38, de 2006, à Constituição fluminense, entretanto, além de seu teor extrajurídico, significa que os parlamentares que conseguirem a sanção do governador podem propor iniciativas sobre um universo mais amplo de assuntos. De maneira que a lei sirva, somente, para restringir a iniciativa de proponentes inimigos do governador.

Apesar de ter sido classificada como restritiva para a instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito, a Assembléia fluminense foi bastante pródiga para criá-las. Se, em outros parlamentos a criação de CPIs para investigar “Bailes Funk³⁷” e “violência e as agressões às minorias, praticada nas boates pelo confronto entre as academias de lutas marciais e seguranças contra o cidadão”³⁸ poderia ser considerado pitoresco, na Assembléia fluminense, teria conotações criminosas. A Alerj foi acusada de criar uma indústria de CPIs para extorquir diferentes ramos empresariais. Sua atuação foi tão incisiva, que, em 2003, através do Requerimento n.º 35, de 2005, a deputada federal, Denise Frossard (PSDB) solicitou à Câmara dos Deputados a Constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar a atuação da ALERJ:

Requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar o grave comprometimento da ordem pública à partir da atuação da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em cobertura de ações ilícitas e gravíssimas em despuadorado arquivamento, pela Mesa, de inquérito parlamentar que apurou o envolvimento de autoridades locais, dentre eles o deputado estadual e secretário de esportes e lazer do Estado do Rio de Janeiro, vulgo, "Chiquinho da Mangueira", com o crime organizado, incluindo corrupção e o tráfico de drogas nacional e internacional.

Nesta pesquisa, em diversos os momentos, ao buscar informações sobre políticas de reforma do Estado no Rio, houve várias informações relativas a em denúncias de enriquecimento ilícito de parlamentares, de criação de comissões parlamentares de inquérito com o fim de extorquir empresários de determinados setores, em suma, o tema da corrupção foi marcante como em nenhum dos outros estudos de caso.

³⁷ Resolução N° 182/99 (D.O. 04.11.99)

³⁸ Resolução N° 386/2000 (D.O. 17.08.00)

Não é objetivo desta pesquisa pesquisar práticas de corrupção ou fisiologismo, mas sim as Relações Executivo-Legislativo e seus efeitos para a elaboração de políticas públicas, mas, no caso da Alerj, não se conseguiu ignorar constantes denúncias e debates referentes à práticas não republicanas de seus membros.

Durante a gestão de Marcello Alencar, ainda que aprovando rapidamente suas propostas, a Assembléia as modificou, não somente pensando em interesses corporativos, mas aprimorando o texto da lei e, em alguns momentos, a política pública que se pretendia implementar, como nos dois projetos do PED (Projeto de Lei n.º 402, de 1995 e Projeto de Lei n.º 670, de 1996).

Há muita dificuldade para se obter o teor das emendas e dos pareceres, muitas vezes proferidos em plenário e não constantes da transcrição taquigráfica. O trabalho das comissões permanentes é ficção. Alguns projetos chegaram a tramitar por 12 comissões, como o da AGETRANSP e o da AGENERSA, em plenário, com pareceres verbais, não constantes das notas taquigráficas da sessão. Não obstante, apesar de não haver previsão regimental, a Mesa Diretora deve se pronunciar sobre os projetos em tramitação. No caso de projetos que afetem a totalidade dos servidores do Estado, poder-se-ia justificar, uma vez que afetariam os servidores da Assembléia e, regimentalmente, a Mesa deve se pronunciar a respeito. Mas a Mesa se manifesta em outros projetos, de assuntos que nada têm a ver com a sua secretaria. Pode-se afirmar que existe uma centralização de poder nas mãos da Mesa Diretora da Assembléia Fluminense, ainda maior que nas demais Assembléias brasileiras, que não está retratada em seu Regimento Interno. A lógica da politics aparece como algo que vai além do definido pela polity.

Os deputados mudavam de partido justificando-se que seria melhor para a população a quem deve prestar contas, para levar obras e serviços. O PMDB, apenas por um breve intervalo de seis meses, em todo o período, em razão de divergências entre o Governador Anthony Garotinho, o Presidente da Assembléia, Sérgio Cabral filho e seu Primeiro Secretário, Jorge Picciani, não integrou a base governista.

Não obstante, a Assembléia algumas vezes se portou como um poder autônomo, como no caso da CEDAE e na reeleição de Sérgio Cabral Filho no governo de Anthony

Garotinho, além de ter sido portadora de uma agenda própria, mas não necessariamente republicana.

A Assembleia fluminense parece ter um grande papel de negociação com o Executivo, maior do que ocorre em Minas. Porém, isso no geral serve mais para barganhar pontos muito vinculados à agenda particular dos deputados do que para criar checks and balances ao Executivo. Na verdade, o estudo de caso, somado às características insitucionais do Legislativo, revela que os deputados estaduais são mais fortes do que a Assembleia no Rio de Janeiro. Trata-se um parlamento pouco institucionalizado, mas com membros que conseguem influenciar reativamente às propostas do governador, embora geralmente o façam sem desfigurar a agenda governista, com exceção de alguns poucos episódios.

7 Reforma do Estado em São Paulo

O Governador eleito em 1994, Mário Covas, havia feito em seu plano de governo um diagnóstico segundo o qual a administração paulista era disfuncional e ineficiente. Dessa maneira, as primeiras medidas reformistas seriam no sentido de aumentar o controle sobre a máquina pública. No entanto, no último dia útil antes de sua posse, o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) sofreu intervenção do Banco Central.

A data escolhida para a intervenção foi eminentemente política. Garman, Leite e Marques (2001) apontam que a escolha do último dia da gestão Fleury foi uma estratégia do governo federal de diminuir uma eventual reação do governo estadual. Covas teria que enfrentar um fato consumado, podendo se eximir de qualquer responsabilização pelo custo político de fechar agências ou demitir funcionários. O presidente do Banco Central, Pérsio Arida era veementemente favorável à privatização do Banespa e do Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), que também sofreu intervenção na mesma data. Marcello Alencar, governador do Rio de Janeiro, apoiou enfaticamente a intervenção e privatização do BANERJ. Já Mário Covas, governador de São Paulo, apesar de ser publicamente favorável à agenda político-econômica de Fernando Henrique, e de serem do mesmo partido (PSDB) se opôs ferrenhamente à privatização do Banespa, no que foi apoiado pela bancada paulista e a bancada ruralista na Câmara dos Deputados e pelos deputados estaduais na Assembleia Legislativa paulista.

Diferentemente do BANERJ, o Banespa tinha uma imagem favorável junto à população. A pressão sofrida por Covas para pagamento da dívida do Estado mediante a privatização do Banespa e das Companhias Energéticas, fez com que o primeiro ano do governo Covas fosse marcado pela tentativa de equacionamento da dívida estadual sem a perda “das jóias da Coroa”, o Banespa e as empresas energéticas do estado.

De acordo com Armijo & Jha (1997), o Banespa estava tecnicamente falido e o governo federal poderia, legalmente, declarar o Banco propriedade federal, em razão de sua dívida junto ao Banco Central (R\$ 9,7 bilhões na data da intervenção, transformados em R\$ 15 bilhões em dezembro de 1995 e, em abril de 1996, R\$18 bilhões). No entanto, conforme os autores apontam, esta solução era arriscada, uma vez que o governo de São Paulo poderia

declarar quitada a sua dívida junto à União e transferir seus negócios bancários para o outro banco estadual, a Nossa Caixa, tornando o Banespa inviável. Por isso, o governo federal se viu obrigado a negociar com São Paulo.

Ainda durante o período suplementar da Assembléia eleita em 1990 (de fevereiro até a posse da nova legislatura, em 15 de março), foi instalada uma CPI a fim de “apurar a real situação econômico-financeira e administrativa e, também, para propor alternativas para o saneamento e a recuperação do Banespa e seus Conglomerados”. A Comissão tinha prazo de 30 dias para o seu funcionamento, e o seu presidente foi o deputado governista (governo Fleury) Barros Munhoz (PMDB), tendo como relator o deputado petista Lucas Buzato. Seu relatório foi rejeitado em Plenário e foi designado o deputado Erasmo Dias (PPR) para redigir o vencido, no qual foram excluídos, como responsáveis, os ex-governadores Orestes Quércia (1987-1990) e Luiz Antônio Fleury Filho (1991-1994), assim como o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

7.1 Governo Mário Covas

O ano de 1995 foi, em grande parte, dedicado às intensas negociações da dívida com a União. A coligação que elegeu Covas contava, no momento pós-eleitoral, com 24 parlamentares (25,5%) do total, mas nos primeiros meses do governo, a base governista chegou a confortáveis 60 parlamentares, com a adesão do PTB (7) e de parlamentares que deixaram o PMDB. O PT ficou com o segundo cargo mais importante da Mesa Diretora e no início do governo, não fazia uma oposição ferrenha por perceber a pressão sofrida por Covas, mesmo por Secretários de seu partido no governo, para aderir ao projeto de desestatização imposto pelo Governo Federal³⁹.

Em dezembro de 1995, o governador encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 137, de 1995, que tinha como objetivo criar a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE). Na mensagem encaminhada à Assembléia, Mário Covas afirmava que seria compromisso de campanha a parceria com a iniciativa privada para a prestação de serviços públicos, mas que caberia ao Estado regulá-los, com a participação da sociedade, prevista no

³⁹ Entrevista 1

Conselho Deliberativo da Comissão. Foram apresentadas 32 emendas. Nas agências reguladoras do Rio Grande do Sul (AGERGS), do Rio de Janeiro (ASEP-RJ) e de Minas Gerais (ARSEMG), na proposta do governador já constava a participação da Assembléia Legislativa na nomeação dos Conselheiros. No caso de São Paulo, foram apresentadas emendas neste sentido, rejeitadas pelo relator especial em substituição à Comissão de Constituição e Justiça (e então presidente da mesma), deputado Dráusio Barreto (PSDB), sob a alegação de que a competência constitucional para indicar membros de suas entidades é conferida ao chefe do Poder Executivo.

O Projeto, apesar de tramitar em urgência constitucional desde sua entrada na Assembléia, somente foi aprovado em setembro de 1997, com emendas, que foram objeto de veto parcial. O dispositivo vetado estabelecia que os membros indicados para o Conselho Deliberativo, elaborariam uma lista sêxtupla, a ser encaminhada ao Governador, a fim de serem nomeados os Secretário-Geral e Secretários-Chefes. Somente 14 de abril de 1999, o veto foi mantido, de maneira que o dispositivo não consta da Lei Complementar n.º 833, de 1997.

A dívida total do estado e de empresas controladas por ele junto ao Banespa era de R\$ 9,4 bilhões na data de sua intervenção e, no final de 1995, chegou a R\$ 15,1 bilhões. Em 16 de janeiro de 1996, o governador encaminhou à Assembléia, uma mensagem com o Projeto de Lei n.º 1, de 1996, fruto de um “longo e intenso processo de negociação⁴⁰” entre o governo do estado, o Ministério da Fazenda e o Banco Central. Este acordo inicialmente previa a o pagamento à vista de 50% do débito do estado para com o Banespa, visando a suspensão da intervenção (Regime de Administração Especial Temporária – RAET).

O acordo foi realizado mediante “complexas operações de engenharia financeira”, de maneira que metade da dívida seria paga em 30 anos, com juros de 6% ao ano, e a outra metade mediante: direitos e créditos relativos a cotas ou parcelas da participação do Estado na arrecadação da União; receitas próprias do estado; 51% das ações ordinárias nominativas do capital social do Banespa; a totalidade das ações ordinárias nominativas representativas do capital social da FEPASA - Ferrovia Paulista S/A, de propriedade da Fazenda do Estado; os aeroportos de Congonhas, Cumbica e Viracopos.

⁴⁰ Ofício GS/CPP n.º 54/96, do Secretário de Estado da Fazenda, constante do Projeto de Lei n.º 1/1996

As emendas aprovadas referiam-se à complementação de proventos, de aposentadorias e pensões, que deveriam ser arcadas pela Fazenda do Estado aos ferroviários e aos servidores do Banespa admitidos até 1974; assim como a criação de uma comissão para analisar as demissões ocorridas, por justa causa ou sem justa causa, os descomissionamentos e penalidades administrativas no Banespa, durante o período de intervenção federal; e o estabelecimento de preferência para aquisição das ações do Banespa a serem alienadas aos pequenos e médios produtores rurais e urbanos, domiciliados no Estado de São Paulo, os acionistas minoritários e os funcionários do Banespa. O projeto não foi alvo de vetos, razão pela qual as emendas constam da Lei n.º 9.342, de 1996. No entanto, este acordo refinanciaria apenas os R\$15 bilhões da dívida do Tesouro com o Banespa, não envolvia a dívida mobiliária, a contratual com a Nossa Caixa e a das empresas estatais.

Este acordo somente foi aprovado pelo Senado em maio de 1996, e a dívida havia crescido exponencialmente, em razão das taxas de juros praticadas pelo governo federal, atingindo o valor de R\$ 17,5 bilhões, o que fez com que o governo do estado considerasse o acordo lesivo aos interesses de São Paulo, e as negociações tiveram que ser reiniciadas.

Em fevereiro de 1996, dois dias depois da aprovação do Projeto de lei n.º 1, de 1996, no qual não havia referências às empresas energéticas, o governador encaminhou à Assembléia, o Projeto de lei n.º 71, de 1996, com o objetivo de criar o Programa Estadual de Desestatização e a Reestruturação Societária e Patrimonial do Setor Energético. De acordo com o governador, a proposta era resultante de estudos realizados pelo Conselho Diretor do Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infra-estrutura, criado pelo Decreto n.º 40.000, de 16 de março de 1995 (um dia após o início da instalação da legislatura eleita com Mário Covas)⁴¹. Este conselho era composto por: Vice-Governador do Estado de São Paulo; Secretário de Economia e Planejamento; Secretário do Governo e Gestão Estratégica; Secretário da Fazenda; Secretário da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico; e Assessor Especial do Governador de Gestão Estratégica, sendo presidido pelo Vice-Governador do Estado.

⁴¹ A Assembléia Legislativa de São Paulo, em razão de uma ADIN, é o único legislativo que não alterou o início das legislaturas para 1.º de fevereiro.

No dia 29 de março, o secretário de energia, David Zylbersztajn, compareceu à Assembléia, mediante requerimento da bancada do PT, para prestar maiores esclarecimentos aos deputados sobre o projeto. Nesta ocasião, solicitou apoio incondicional dos deputados para o projeto de reestruturação das empresas energéticas, advertindo-os sobre o risco de o estado perder as empresas do setor: "poderíamos ter a repetição do episódio que aconteceu no Banespa, com a transferência das empresas para o poder concedente, o governo federal (...) mas nesse caso, a transferência seria irreversível, significando a liquidação dessas empresas". O governo pretendia abrir empresas subsidiárias nas áreas de geração e distribuição de eletricidade, mediante a criação de uma holding para as operações de transmissão. Nos três setores, o governo pretendia, de acordo com o Secretário, elaborar parcerias com a iniciativa privada, mas preservar o controle e a regulamentação das operações das empresas.⁴²

Na justificativa do projeto, o governador Mario Covas afirmou que a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, de maneira a permitir a concentração de esforços e recursos nas atividades em que a presença do Estado fosse indispensável para a consecução das prioridades de governo, especialmente nas áreas de educação, saúde e segurança pública. Grande parte do projeto era dedicado à reestruturação societária das companhias energéticas paulistas, consideradas o "filé mignon" do setor no Brasil, uma vez que a Eletropaulo era a maior empresa de distribuição da América Latina e o terceiro maior faturamento entre as empresas brasileiras, somente menor que o da Petrobrás e da Petrobrás Distribuidora⁴³.

A lei aprovada dividiria a distribuição da Eletropaulo em oito empresas, somente uma, a responsável pela distribuição na capital e Osasco tinha um consumo equivalente ao da Light somado com o da Cerj. As três empresas elétricas de São Paulo - Eletropaulo, Companhia Energética de São Paulo (Cesp) e Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL) - seriam subdivididas em cerca de vinte subsidiárias, que seriam totalmente privatizadas na geração e distribuição, mas a transmissão permaneceria estatal. As concessões das empresas de geração seriam repassadas para a iniciativa privada, por 35 anos, e as de distribuição, por 25 anos.

O projeto recebeu 301 emendas de pauta (que podem ser propostas por qualquer deputado individualmente, antes do envio do processo às comissões) e dois substitutivos (alteram

⁴² O Estado de São Paulo 30/03/95

⁴³ Gazeta Mercantil em 27/06/1996

o projeto na íntegra). Ficou 38 dias na Comissão de Constituição e Justiça, sem que o seu presidente (deputado Dráusio Barreto – PSDB) tivesse nomeado um relator. Em 23 de abril o governador solicitou urgência na apreciação da matéria, juntamente com uma mensagem modificativa. De acordo com a justificativa apresentada, a mensagem modificativa se justificava, em razão de emendas parlamentares e aprofundamento da análise dos órgãos da Administração. A principal modificação foi a criação da Companhia Paulista de Ativos, uma empresa criada com a finalidade de ‘securitizar’ a dívida paulista, através da emissão de títulos para pagamento das dívidas, tendo como garantia o patrimônio a ser privatizado.

Tramitando em regime de urgência, o projeto não foi analisado no prazo regimental (dois dias) por nenhuma comissão permanente, tendo sido analisado somente por relatores especiais em substituição às Comissões de Constituição e Justiça (Fernando Cunha – PSDB⁴⁴), Serviços e Obras Públicas (Estevam Galvão – PFL) e Finanças e Orçamento (Clóvis Volpi – PSDB). O relator especial é um deputado livremente designado pelo Presidente da Assembléia, para analisar o projeto quando a comissão não o faz no prazo regimental. A única restrição à escolha do Relator é que o mesmo não pode ser o autor do projeto ou já haver sido relator especial em substituição a outra comissão para analisar o mesmo projeto. No caso do relator especial em substituição à Comissão de Constituição e Justiça, deputado Fernando Cunha, era autor de emenda, e ex-presidente da CESP (gestão Fleury), não poderia ser designado relator, por um entendimento anterior do Regimento Interno segundo o qual, autor de emenda não poderia ser relator.

Quando o projeto foi para a Ordem do Dia, recebeu mais um substitutivo⁴⁵ e 62 emendas de plenário⁴⁶. Esgotado o prazo de 45 dias, o projeto foi incluído na Ordem do Dia sem a análise das comissões às emendas apresentadas. O processo de negociação foi intenso, e os deputados do PT fizeram inúmeras tentativas de obstrução de votação. 21 emendas foram aprovadas na íntegra, três emendas foram aprovadas com supressão de expressões e 64 emendas foram aprovadas na forma de subemendas dos Relatores Especiais. Em plenário foi aprovado um

⁴⁴ Eleito pelo PMDB e ex-Presidente da CESP, no governo Fleury

⁴⁵ Emenda que altera múltiplos dispositivos do projeto

⁴⁶ Em outros legislativos são chamadas de emendas de segundo turno. Na Assembléia paulista, são necessárias 19 assinaturas (1/5) para sua apresentação.

destaque que excluía do processo de privatização imóveis do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) em Itapetininga e Piracicaba.

O projeto foi aprovado em 28 de junho de 1996. Enviado a sanção, o governador vetou parcialmente as seguintes alterações: A exigência de contratação, pelo Conselho Diretor, de empresa especializada para avaliar o valor das ações e o patrimônio envolvido nas empresas submetidas a reestruturação, sob a alegação de que seria inconveniente, causaria uma excessiva morosidade no processo, de acordo com manifestação da Secretaria de Energia. Outro dispositivo vetado referia-se à garantia, desde o edital, de previdência complementar aos funcionários das empresas a serem desestatizadas. A justificativa apresentada foi que a emenda não guardava direta relação com o projeto e que matéria previdenciária tem iniciativa privativa do Executivo, não podendo ser objeto de emenda parlamentar⁴⁷.

Foi vetado também o artigo que permitiria a conversão de títulos emitidos pela Companhia Paulista de Ativos (CPA) em créditos tributários, sob a alegação de que contrariava o Código Tributário Nacional. Ainda, foi vetado o dispositivo que determinava que pelo menos 15% dos recursos obtidos seriam investidos na conclusão de obras iniciadas no estado, destinadas ao aumento da oferta de eletricidade no estado. A justificativa utilizada para este veto foi que o dispositivo contrariava o interesse público e seria inconstitucional, uma vez que lei estadual não poderia interferir em uma sociedade anônima, o caso da CPA. Em sessão de 11 de agosto de 1999, foi mantido o veto nos dispositivos da Lei n.º 9.361, de 1996.

A negociação entre o estado e a União para um acordo sobre a dívida prosseguiu ao longo de 1996. Em 29 novembro de 1996, Covas encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 725, de 1996, no qual solicitava autorização para contrair financiamento, outorgar garantias, transferir o controle acionário de sociedades controladas pelo Estado e a assumir obrigações. Na justificativa do projeto, que foi acompanhada de um ofício do Secretário de Estado da Fazenda, Yoshiaki Nakano, e do protocolo de acordo com a União, pode-se melhor entender o processo de negociação da União com São Paulo.

No ofício, o Secretário explicou que, desde a posse, o governo enfrentou dívidas em atraso com empreiteiros, fornecedores, precatórios judiciais, além das dívidas mobiliária e

⁴⁷ Seguindo este raciocínio, o projeto de lei orçamentária, que é de iniciativa privativa do Executivo, não poderia receber emendas.

contratual junto à Nossa Caixa-Nosso Banco S.A. e ao Banespa. Apesar do Governo Covas não ter contraído novos empréstimos e ter reduzido em 30% os investimentos diretos do estado, e ter gasto aproximadamente R\$ 6,5 bilhões em 1995 e 1996 no pagamento de dívidas, “em decorrência da política monetária restritiva praticada pelo Governo Federal”, as dívidas do estado cresceram exponencialmente. O ajuste fiscal não poderia se restringir a redução de despesas e aumento de arrecadação, e do “imprescindível reforço” do Programa Estadual de Desestatização. A fim de não tornar inviável a administração financeira do estado e desperdiçar o esforço que vinha sendo implementado pelo governo do estado para recuperar sua capacidade de investimento em áreas essenciais como saúde, educação, segurança, transportes metropolitanos e saneamento ambiental, o Secretário aconselhava que a dívida fosse renegociada em “prazos e juros mais razoáveis”, como os oferecidos pelo governo federal.

O protocolo de acordo firmado com a União previa que a União refinanciaria o estoque consolidado da dívida mobiliária e contratual junto ao Banespa e à Nossa Caixa, cujo saldo era de R\$ 43 bilhões, em 31/10/1996, cabendo ao estado fazer uma amortização extraordinária equivalente a 20% daquelas dívidas, com juros de 6% ao ano e amortização mensal pela “Tabela Price”, cujo primeiro vencimento seria em 30/04/1997.

Vale mencionar que, as condições acima mencionadas e constantes do protocolo são equivalentes às oferecidas aos Estados da Federação que já concluíram suas negociações com o Governo Federal, bem como incorporam as particularidades do caso Paulista, especialmente no que se refere às condições para refinanciamento das dívidas do Estado e de suas entidades junto ao Banespa e à Nossa Caixa⁴⁸

De acordo com os termos do Protocolo de Acordo, o estado ofereceria em garantia suas receitas próprias de ICMS, os direitos do estado na arrecadação federal (Fundo de Participação dos Estados), devendo comprometer 13% da Receita Líquida Real (RLR) mensal com os encargos do financiamento e o que ultrapassasse o limite seria incorporado ao saldo devedor do contrato de financiamento. O pagamento do resíduo ocorreria quando o serviço da dívida refinanciada comprometesse um valor inferior ao limite de 13%. O nível do comprometimento da Receita Líquida Corrente decresceria no momento em que o resíduo incorporado ao saldo devedor fosse liquidado e o valor da dívida fosse igual ou menor que o da receita.

⁴⁸ Ofício GS/CCP nº 741/96, de 27 de novembro de 1996

O estado deveria assumir formalmente as obrigações dos contratos de financiamento e refinanciamento da dívida externa renegociada de responsabilidade das sociedades controladas pelo estado, mas cujo pagamento houvesse sido assumido desde a origem pelo Tesouro na qualidade de garantidor das operações. E o estado poderia também reduzir o percentual de amortização extraordinária em até 30%, desde que as empresas de energia elétrica por ele controladas amortizassem suas dívidas junto à Eletrobrás.

O acordo previa também a reestruturação das instituições financeiras do Estado nos termos da “Medida Provisória dos Bancos Estaduais”. A União adquiriria os créditos que o Banespa e a Nossa Caixa tinham contra o estado e suas entidades, a fim de refinanciá-los nos termos do acordo. Em contrapartida, o estado transferiria 51% das ações nominativas ordinárias do Banespa, reservando-se o direito de, se possível, reaver o controle da instituição se assim o desejasse, ao final do processo de saneamento.

Para manter o controle das duas instituições financeiras, nos termos da Medida Provisória dos Bancos Estaduais, o estado de São Paulo deveria amortizar com ativos 50% das dívidas junto à Nossa Caixa e o Banespa, o que não seria possível, em razão das dívidas com fornecedores, empreiteiros e precatórios judiciais. A transferência do controle acionário do Banespa para a União deveria ser seguida de uma administração profissional contratada, de comum acordo, para exercer a gestão plena, diagnosticar problemas estruturais e adotar medidas de ajuste do Banco e avaliar o seu patrimônio líquido para definição de seu valor definitivo de suas ações.

Para fins de amortização extraordinária do principal e de encargos do refinanciamento, o estado deveria transferir à União os ativos privatizáveis aceitos pelo BNDES de valor correspondente aos percentuais mínimos das dívidas refinanciadas, que seriam registrados em uma conta gráfica. O valor provisório dos ativos seria estabelecido, em comum acordo, entre o BNDES e o estado, e poderiam ser incluídos no Programa Nacional de Desestatização. Caso, após a privatização de todos os ativos, restasse saldo devedor na conta gráfica, o Estado estaria obrigado a quitar a diferença à vista ou a entregar novos ativos aceitos pelo BNDES. Se nenhuma dessas alternativas fosse implementada até 30/11/1998, o saldo devedor remanescente seria incorporado ao refinanciamento e a parcela do refinanciamento correspondente a cinco vezes o saldo incorporado seria refinanciada pelo custo médio de

captação da dívida mobiliária interna do Governo Federal, elevando-se o percentual de Receita Líquida Real o quanto fosse necessário para o pagamento dos encargos financeiros. Se, da venda de ativos restasse saldo credor, este seria devolvido ao estado imediatamente.

O percentual mínimo de amortização extraordinária com ativos era de 20%, e as condições do acordo retroagiriam à data de corte desde que o estado obtivesse autorizações legislativas necessárias para o cumprimento do acordo em até noventa dias. Caso contrário, as datas de corte seriam avançadas em períodos de três meses, até a efetivação do acordo, ou que uma das partes desistisse formalmente. Para os empréstimos concedidos pela Nossa Caixa, o percentual mínimo de amortização extraordinária com ativos era de 50%, enquanto que para a dívida com o Banespa, este percentual seria de 12,5%. Ainda, 80% das dívidas da União com o estado, existentes em 31/03/1996, “desde que líquidas e certas, exigíveis e auditadas pelo Governo Federal”, poderiam ser utilizadas para o abatimento do saldo devedor, e os demais 20% seriam creditados na conta gráfica.

O projeto figurou em pauta por uma única sessão, por tramitar em regime de urgência, nela recebendo 59 emendas. Ficou por seis dias na Comissão de Constituição e Justiça, sem haver designação de relator⁴⁹, tendo sido nomeado o deputado Sidney Beraldo (PSDB) como relator especial, que foi favorável à aprovação do projeto e de oito emendas na forma de subemendas. No mesmo dia, o Presidente da Assembléia, deputado Ricardo Trópoli (PSDB) convocou uma reunião conjunta das Comissões de Economia e Planejamento e de Finanças e Orçamento, que aprovaram o projeto com as subemendas apresentadas pelo deputado Sidney Beraldo em seu parecer. Dois dias depois (12/12/1996), o projeto foi para a Ordem do Dia, tendo recebido 22 emendas de plenário (ou de 2º turno, que requerem a assinatura mínima de 19 parlamentares, para sua apresentação) o que fez com que voltasse à análise das comissões. Grande parte das emendas foi rejeitada sob a alegação de que o acordo já estaria firmado e não haveria razão para modificá-lo.

O recesso na Assembléia paulista ocorreria em 15 de dezembro, mas o governador convocou a Assembléia extraordinariamente para a apreciação deste projeto. No dia 18, foi realizada, mediante convocação do presidente da Assembléia, uma reunião conjunta (congresso de comissões) das Comissões de Constituição e Justiça, Economia e Planejamento e de Finanças

⁴⁹ O prazo na Comissão era de dois dias.

e Orçamento. Na mesma noite, em sessão extraordinária, o projeto foi aprovado, com emendas e sancionado, converteu-se na Lei n.º 9.466, de 1996.

As modificações propostas pela Assembléia foram as seguintes: incluiu três parágrafos no artigo 1º, de forma a estabelecer as condições que deveriam ser observadas na cessão para a União dos créditos do Banespa e da Nossa Caixa junto ao estado, como critérios para sua atualização e forma de pagamento assim como encaminhamento, no prazo de trinta dias, de cópia dos contratos ao Legislativo. Um dos critérios estabelecidos para a forma de pagamento foi a proibição de utilização destes créditos para “efeito do disposto na Lei n.º 9.361, de 5 de julho de 1996”. O que, na prática estabelecia que, se a União quisesse comprar uma das estatais paulistas, não poderia usar os créditos do Banespa e da Nossa Caixa contra o Estado. No artigo 3º, foi aprovada uma emenda na qual os Poderes Executivo e Legislativo do estado de São Paulo deveriam receber relatórios bimestrais da situação econômico-financeira do Banespa. No artigo 5º foi dada uma autorização ao Poder Executivo para participar, isolada ou conjuntamente com outras pessoas físicas ou jurídicas de eventual oferta pública das ações do Banespa que, por esta lei, passariam a pertencer à União.

O projeto foi vetado parcialmente, a deliberação sobre o veto ocorreu em 04 de junho de 1998, mantendo o veto. Os dispositivos vetados previam autorização para que o Executivo solicitasse formalmente o retorno do Banespa, nos termos do protocolo do acordo. O artigo 9º, também vetado, garantia aos então funcionários das empresas incluídas no Programa Estadual de Desestatização (PED), a inclusão em programas de previdência complementar.

O acordo da dívida efetivado, transferiu à União o Banespa, a Fepasa, a Ceagesp, ações de energéticas paulistas e uma dívida de R\$ 45 bilhões. Este acordo permitiu ao governo Covas aprofundar o ajuste fiscal mediante a privatização das empresas da infra-estrutura.

Em 1997, assumiu a presidência da Assembléia o deputado Paulo Kobayashi (PSDB), que não era o preferido de Covas (havia na disputa os deputados Dráusio Barreto, Vanderlei Macris e Walter Feldman, todos do PSDB), mas que dispunha de um grande poder de articulação e conseguiu a indicação do partido. Eleito como candidato único, comprometeu-se em colocar em pauta os projetos de parlamentares e a dividir a responsabilidade da montagem da pauta com o Colégio de Líderes. O resultado pode ser resumido pelo pronunciamento do deputado Roberto Gouveia, em sessão de 03/02/1999:

(...) Gostaria aqui, aliás até como quem analisa seu terceiro mandato, de reconhecer que esta legislatura fez um avanço importante, qual seja a aprovação de projetos de lei de deputados. Aliás, lutamos muito: a Bancada do Partido dos Trabalhadores junto com outras bancadas e outros líderes, porque, em algumas legislaturas anteriores, esta Casa aprovava quase que única e exclusivamente projetos de lei do Executivo. E conseguimos, nesse Colégio de Líderes, instituir uma prática muito importante. É lógico que agora colhemos uma safra enorme de vetos do Sr. Governador de uma série de projetos que aprovamos no Colégio de Líderes, nesta Assembléia Legislativa. Mas, logicamente, esta Assembléia dará a palavra final, porque agora os vetos estão em pauta e vamos deliberar sobre eles. Mas acredito que esta foi uma das legislaturas que mais produziu do ponto de vista de resgatar o papel legislador da Assembléia Legislativa. (...) Nesta próxima legislatura, além de obviamente avaliar os projetos de lei que o Executivo manda para cá, além de continuar aprovando projetos de lei do Executivo - porque o deputado não foi eleito para apenas dizer sim ou não a projetos de lei que venham da esfera do Executivo, mas é isso que mais tem acontecido no Brasil - precisamos, de fato, aprofundar nossa capacidade de estar aprovando nossas próprias iniciativas.(...)

A safra enorme de vetos colhida, teve como resultado “trancar a pauta” da Assembléia, uma vez que, após 30 dias do recebimento do veto, o projeto entra automaticamente na Ordem do Dia, até ser votado. Dessa maneira, os projetos que não tramitassem em urgência constitucional, não teriam como ser incluídos na pauta de votações nas sessões ordinárias. Tornando corriqueira a aprovação de projetos somente em sessões extraordinárias, cuja pauta é montada pelo presidente.

7.2 Governo Covas/Alckmin

Em 1998 ocorreram eleições estaduais. O governador Mario Covas (PSDB) se licenciou para fazer campanha eleitoral. No segundo turno a coligação de Covas (PSDB-PTB/PSD) venceu a de Paulo Maluf (PPB-PST/PL/PFL/PRN/PSL) por 55,4% a 44,6%. No segundo turno, Covas teve o apoio do PT, que juntamente ao PPB eram os partidos de oposição ao governo na Assembléia.

Após a eleição, o PT voltou à oposição, e o PPB foi esvaziado, com seus parlamentares migrando para o PTB e o PFL. Paulo Maluf, candidato do PPB apoiou, ainda em primeiro turno, a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), de maneira que FHC subiu em palanques do PPB em São Paulo, causando mais irritação em Covas. Com a eleição de Covas, ficou difícil para os parlamentares do PPB manterem seu discurso

oposicionista. Covas obteve maioria automática, com uma base de apoio de 60 parlamentares (63,82%). Cabe registrar um diálogo, em plenário, entre os deputados Campos Machado (líder do PTB) e José Zico Prado, a respeito da postura do PT ante Covas⁵⁰:

Campos Machado - PTB – (...) Será que o nosso Governador, todos os dias pela manhã quando acorda, depois de orar, começa a imaginar uma maneira de prejudicar o nosso povo? Srs. Deputados, isto não pode ser verdade, primeiramente porque o PT, no segundo turno, entrou de corpo e alma em sua campanha, abraçou a campanha do Governador Mário Covas com carinho. Como disse o deputado que me antecedeu, naquela oportunidade entendia o PT que o nosso Governador era o mais indicado para governar o Estado, e o PT já tinha experiência de quatro anos antes, já sabia como era o nosso Governador e entrou na campanha, até se arvorou, como disse a candidata Marta Suplicy, em responsável pela vitória; até estes arroubos o PT teve. Não vi nenhuma crítica no segundo turno. (...)O que era bom, lá no segundo turno, hoje não serve mais. Do dia 4 de outubro ao dia 25 de outubro os partidos da chamada oposição entoavam canções em prosa e verso; é Covas para lá, Covas para cá. (...).

José Zico Prado - PT – (...) Quando apoiamos o Governador Mário Covas no segundo turno, escolhemos o nosso adversário. Sabíamos que não iríamos concordar com o nosso Governador em tudo que ele mandasse para cá, pois não é essa a postura do PT (...) Esta Casa deve debater, fazer a discussão política e polemizar, para que a imprensa e os meios de comunicação possam levar para a opinião pública os nosso pensamentos e os debates que travamos dentro desta Casa. (...) Não fazemos oposição por oposição, já votamos, e não temos vergonha de falar isso, muito projeto do governo. Não temos vergonha ao dizer que apoiamos Mário Covas no segundo turno porque queríamos escolher nosso adversário. (...)

O Acordo da dívida e as privatizações e concessões das empresas estatais tiveram como impacto sobre o universo de ações da Assembléia Legislativa paulista, principalmente sobre a atuação da Comissão de Fiscalização e Controle (Mendes, 2000). A autora afirma:

Embora nenhuma delas revogue dispositivos legais e constitucionais, a mudança do âmbito estatal para o âmbito privado, e da esfera de competência do Estado para a da União, da maioria dos serviços públicos de infra-estrutura, vem restringindo de fato a amplitude de legislação e de fiscalização, sobre estas matérias, pelos deputados estaduais e, em alguns casos pelo Estado de São Paulo. Por exemplo, algumas matérias que seriam objeto de Projetos de Lei ou Indicações ao Governador, tornam-se matéria de Moções à União. Projetos de Leis sobre tarifas de serviços de energia elétrica passam a ser de iniciativa de deputados federais.

⁵⁰ 14 DE ABRIL DE 1999 - 002ª Sessão extraordinária

A Comissão de Fiscalização e Controle da Assembléia Legislativa paulista foi criada pela Lei n.º 4.595, de 1985. Foi a única comissão permanente criada por lei e não por resolução da Assembléia paulista, pelo deputado Vanderlei Macris (então no PMDB), da base aliada do governador Franco Montoro. Esta Comissão inspirou a criação da Comissão de Fiscalização e Controle na Câmara dos Deputados, em 1989.

Em 1999, o deputado Jilmar Tatto (PT) apresentou um projeto de lei com o objetivo de adequar a Comissão de Fiscalização e Controle à nova realidade do estado de São Paulo, estabelecendo que as empresas concessionárias de serviços públicos com atuação no estado fossem obrigadas a encaminhar relatórios para a comissão. A apresentação do projeto foi acordada durante os trabalhos da CPI da Telefonica (cujá concessão é atribuição da União). Por esta razão, o projeto tramitou em urgência e foi aprovado no mesmo ano. O deputado Pedro Tobias (então no PDT - independente) havia apresentado emenda com o objetivo de submeter à aprovação da Assembléia as nomeações para os Conselhos Diretores das Agências Reguladoras.

O Projeto foi totalmente analisado por relatores especiais em substituição às Comissões de Constituição e Justiça (Deputada Célia Leão – PSDB que, inicialmente exarou parecer contrário, publicado dia 05/10, tendo-o retificado para favorável no dia 20/11), Comissão de Fiscalização e Controle (deputado Gilberto Nascimento – PMDB, da base governista) e Comissão de Finanças e Orçamento (deputado José de Filippi – PT), aprovando o projeto, contrários à emenda. O projeto foi aprovado, sem discussão, em sessão extraordinária de 08/12/1999. O governador Mario Covas vetou totalmente o projeto sob a alegação de que não cabe estender os poderes fiscalizadores do Legislativo a entes privados. O veto não foi deliberado, até a última consulta, em 14/06/2007.

Em 1999, os gastos com os servidores inativos representavam 35% da Receita Corrente Líquida do estado. A fim de equacionar este problema, em 1º de julho de 1999, o governador encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 11, de 1999, que tinha como objetivo instituir o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo. Naquela data, a contribuição do Tesouro para aposentadorias era 8,2 vezes maior que a contribuição do beneficiário. O projeto tinha como objetivo limitar a participação do Tesouro a 2,1 vezes a contribuição dos segurados e limitar o gasto com inativos a 13,7% da Receita Corrente Líquida do estado. O projeto criaria dois tipos de regimes previdenciários: um

obrigatório para os servidores, o “Regime Básico de Previdência”, aos funcionários estáveis em exercício antes da vigência da lei e os inativos, administrado pelo Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP) e o Regime de Previdência Complementar, facultativo. Não foi explicitado no texto do projeto, com quais recursos poderia ser feita a migração de um sistema previdenciário de repartição para o sistema de capitalização, ou o que seria e como funcionaria o Regime de Previdência Complementar.

O projeto não foi enviado com pedido de urgência, tendo ficado em pauta durante cinco sessões, nas quais recebeu 756 emendas. Em 12 de agosto de 1999, milhares de servidores públicos manifestaram-se na Assembléia contra o projeto. Diversos deputados foram à Tribuna solicitar a retirada do projeto, pelo Governador. O projeto ficou na Comissão de Constituição e Justiça, sem ter sido distribuído para ser relatado, ou requisitado para designação de Relator Especial, de 17 de agosto de 1999, até 19 de junho de 2004, quando o governador (então Alckmin) solicitou sua retirada. Durante o ano de 1999, a Assembléia paulista realizou audiências públicas com entidades do funcionalismo estadual. O processo ficou “engavetado” não somente pela oposição sofrida por parte dos servidores estaduais, mas também em razão de o Supremo Tribunal Federal ter concedido uma liminar contra a contribuição dos servidores inativos. Dessa maneira, a continuidade da tramitação do projeto dependeria da aprovação, pelo Congresso da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que permitisse a cobrança de contribuição dos servidores inativos.

Em março de 2000, o governador encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 14, de 2000, no qual solicitava autorização para criar a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), com a competência de regular, promover e fiscalizar todas as modalidades de serviços públicos de transporte concedidos, permitidos e autorizados pelo Estado. A estrutura proposta para a Agência compreendia Conselho Deliberativo, Diretoria Executiva, Ouvidoria, Comissão de Ética e Comissão de Acompanhamento e Fiscalização das Concessões. A proposta não foi encaminhada com pedido de urgência, tendo permanecido em pauta por 5 sessões, durante as quais recebeu 107 emendas.

De forma bastante sucinta, as emendas apresentadas objetivavam alterar a composição do Conselho, submetendo-o à Comissão de Transportes e Comunicações da

Assembléia, estabelecer um prazo para que os membros do Conselho Deliberativo e Diretoria Executiva da Agência, não pudessem ser contratados pelas concessionárias de serviços públicos sob sua supervisão, alterar a duração dos mandatos do Conselho Diretivo, necessidade de o Conselho Deliberativo avaliar as decisões tomadas pela Diretoria Executiva; procedimentos para alteração de tarifas e emissão de multas, estabelecimento de padrões de serviço a serem prestados; exclusão das rodovias estaduais sob jurisdição do DER do estabelecido na lei em análise; forma de indicação do representante do PROCON no conselho Deliberativo; e incluir dentre as concessões abrangidas pela Artesp não somente as vigentes, mas também as que no futuro fossem celebradas.

O projeto, ainda que com parecer favorável, não foi analisado pela Comissão de Constituição e Justiça, mas por Relatora Especial, mais uma vez, e a deputada escolhida foi Célia Leão (PSDB), então presidente de Comissão de Constituição e Justiça, em 27 de junho de 2000. Somente em 16 de outubro de 2001, a Deputada devolveu o projeto, com parecer favorável ao projeto e a 31 emendas, sendo, no mesmo dia, enviado à Comissão de Transportes e Comunicações, cujo presidente, deputado Rodrigo Garcia (PFL), nomeou como relator o deputado Campos Machado (PTB), ambos os deputados eram da base governista. No dia 27 de novembro de 2001, foi publicada uma mensagem do governador solicitando urgência na apreciação do projeto. No mesmo dia, a Comissão de Transportes e Comunicações aprovou o projeto na forma do substitutivo proposto pelo relator, deputado Campos Machado (líder do PTB), com o voto contrário do deputado Cândido Vaccarezza (PT).

Tramitando em regime de urgência, o projeto foi enviado à Comissão de Finanças e Orçamento, não foi designado relator ou convocada reunião dentro do prazo regimental, razão pela qual foi designado Relator Especial, o deputado Celso Tanai (PTB), que devolveu o projeto no mesmo dia, com parecer favorável ao projeto na forma do substitutivo proposto pela Comissão de Transportes e Comunicações. No dia seguinte (06/12/2001) o parecer foi publicado e o projeto constou na Ordem do Dia, mas retornou às comissões, por ter recebido mais dois substitutivos e 11 emendas. No dia 13 de dezembro foi realizada uma reunião conjunta das Comissões de Constituição e Justiça, Transportes e Comunicações e Finanças e Orçamento. Foi designado relator pelas três comissões reunidas, o deputado Campos Machado (líder do PTB) que, em seu parecer, propôs uma nova subemenda substitutiva. No dia seguinte, foi publicado o parecer e o

Projeto foi colocado na Ordem do Dia da sessão ordinária. O processo de votação foi pacífico, participaram 66 deputados (70% do total), dos quais 53 foram favoráveis, um contrário e 12 abstenções, e a Artesp foi criada pela Lei Complementar n.º 914, de 2002.

Durante a sessão, foram feitos pronunciamentos que merecem ser citados, para a compreensão do processo político interno à Assembléia e seu relacionamento com o Executivo:

Wadih Helú - PPB – (...)De vez em quando alguns dos Srs. Deputados, contrariados, até usam aqui a tribuna, e o microfone de apartes para obstruir, porque é contrariado na combinação feita.(...) O nobre líder do governo, deputado Duarte Nogueira, expressou a nós Deputados que o fato do Colégio de Líderes - que denominarei sempre de um colégio de barganha - ter concordado em aprovar determinados projetos de deputado não implica na obrigação do governo atender. É mero acordo entre Deputados, mesmo que seja um mero acordo entre partidos, e não submete o Sr. Governador à vontade dos Srs. Deputados. E, os Srs. Deputados? Os Srs. Deputados fazem um acordo, o projeto chega às mãos do Sr. Governador, vem ao plenário e esta Assembléia aprova. Vai para a sanção do Sr. Governador e recebe um solene veto que nesta Casa não tem o andamento peculiar.(...) Repetirei, enquanto estiver no mandato, enquanto estiver neste plenário repetirei sempre; nunca se viu na história da Assembléia Legislativa de São Paulo, desde 1891, nunca se viu o que aconteceu nestes últimos sete anos, em que um governo domina por completo, a ponto de o deputado não ter o direito de ter o seu projeto colocado na Ordem do Dia. Os projetos dos Srs. Deputados são objetos de barganha feita no Colégio de Líderes, e votada em sessões extraordinárias. Esse é o retrato da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo; esse o retrato do modo de agir do governo do Estado.(...) Temos ainda discussão e votação de 87 vetos de 95, 96, 97, enfim, esses vetos de 95 estão aqui, na Ordem do Dia, há seis anos e a Casa não vota porque liderança do Governo pede a inversão e vota-se o projeto que o Governo bem entende, porque o deputado não tem o direito de ver seu projeto colocado na Ordem do Dia e nas proposições para serem apreciadas, porque aqui prevalece a vontade do Governo Estadual. (...)

O deputado Wadih Helu era um ferrenho opositor ao governo. O seu pronunciamento revela que a Assembléia paulista apresentava uma grande inabilidade de se organizar para aprovar projetos e manter seus acordos frente ao Executivo. A postura do líder do governo, que afirmava que o Executivo nada devia aos acordos feitos pela Assembléia contrasta com o discurso do então presidente da Assembléia de Minas Gerais, Anderson Adauto, no qual os acordos feitos pelo Colégio de Líderes seriam soberanos e seriam mantidos, e os vetos do governador derrubados. Na Assembléia paulista, os acordos não eram mantidos, e os vetos não eram deliberados, em compensação, continuavam votando projetos de interesse do governador.

Na mesma sessão, o deputado Petterson Prado, chama atenção do presidente para diversas ilegalidades no projeto:

Petterson Prado - PPS - Sr. Presidente, vamos entrar daqui a pouco em processo de votação. Esse projeto tem alguns elementos que estão em desacordo com leis federais, como já falei aqui, tanto a lei 8.666, a Lei das Licitações, como também a Lei 8987, em relação às concessões de transporte municipal e sub-concessões e também a possibilidade de as empresas fazerem essa fusão, e mesmo passar o controle acionário de uma empresa para outra. A minha dúvida é qual o instrumento, porque nos preocupa enquanto Deputados, Sr. Presidente, estarmos aprovando um projeto que pode ser argüido por estar em desacordo com a lei federal que regula toda essa parte e se isso não pode trazer nenhum prejuízo para a Casa.

Walter Feldman (presidente) - PSDB (...) na Casa temos uma Comissão de Constituição e Justiça que tem justamente essa responsabilidade, qual seja, a de fazer a avaliação prévia do ponto de vista da legalidade, da constitucionalidade e pelo parecer que temos, exatamente feito por essa comissão, o projeto é amplamente legal e pode ser aprovado por este Plenário. Independente disso, os Srs. Deputados que considerarem que mesmo assim há algum equívoco, alguma irregularidade na decisão que porventura venhamos a tomar, há todos os caminhos jurídicos para que essa ação possa ser tomada.

Cabe registrar que o Projeto não foi analisado pela Comissão de Constituição e Justiça, mas por uma deputada do PSDB designada livremente pelo presidente para substituí-la.

Em muitos projetos, a oposição obstrui, na tentativa de negociar, e apela para a justiça, por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, mas sem muito sucesso. O pronunciamento do deputado José Zico mostra a postura da oposição adiar ao máximo as votações na tentativa de atrair a atenção da sociedade, mas sem muito sucesso em algumas questões:

José Zico Prado - PT – (...) Nossa bancada, juntamente com o PCdoB, passou noites e noites debatendo contra a criação dessa agência reguladora, contra a companhia paulista de ativos, contra as concessões, contra privatizações, mas fomos derrotados. Há questão de dois meses realizamos uma audiência pública nesta Casa ouvindo os vários setores interessados na discussão do projeto. Fomos atrás para discutir com aqueles interessados em abrir o debate e deixamos a nossa posição muito clara aqui na Assembléia Legislativa. (...) O que estamos fazendo aqui hoje? Tivemos muita discussão durante esse período na Comissão, seja com o Presidente da Comissão, deputado Rodrigo Garcia, seja com o relator do projeto, deputado Campos Machado e conseguimos avançar dentro daquilo que nos foi permitido. Conseguimos que o mandato do Presidente da agência seja de dois anos e não quatro; conseguimos fazer com que os mandatos sejam trocados de ano em ano; conseguimos colocar dois representantes dos usuários e um representante dos

trabalhadores. Não conquistamos tudo, não conquistamos a retomada do patrimônio público, mas vamos marcar a nossa posição votando contra. Não deixamos de contribuir um minuto para que o projeto avançasse. Não estamos aqui obstruindo. O acordo foi que votaríamos o projeto durante este ano com apresentação de emendas. Estamos fazendo com que a Assembléia Legislativa possa dar um passo na direção de tentar fazer com que a Agência Reguladora de Transportes cumpra o seu papel de dar espaço para que a população possa participar. Fizemos esse debate durante todos esses dias. A Bancada do PSDB nos tratou com muito respeito, ouviu as nossas posições, debatemos e conseguimos avançar só até aí. É claro que temos restrições e que vamos votar contra, mas não vamos obstruir, porque a nossa pauta de final de ano é muito grande. Éramos a favor de que esse debate deveria ser prolongado, para que a sociedade pudesse participar mais. (...) Portanto, a Bancada do Partido dos Trabalhadores cumpriu o seu papel. Se não avançamos mais é porque as nossas forças vão até aqui. Sabemos da dificuldade que tem a Assembléia Legislativa, hoje, de fazer dar um passo a mais, mas estamos com a consciência tranqüila. Tenho certeza de que o nosso líder, o nobre deputado Carlinhos Almeida, contribuiu muito, dentro do colégio de líderes, para que esse projeto demorasse no mínimo mais um ano para ser votado, para que pudéssemos fazer com que toda sociedade, assim como os Prefeitos do Estado de São Paulo, entrassem neste debate, participassem junto com a Assembléia Legislativa. Não foi possível. Gostaríamos que a Associação dos Caminhoneiros entrasse nesse debate, discutisse conosco, para que pudéssemos dar um passo a mais, mas infelizmente essa é a nossa situação diante do quadro que está colocado, a Bancada do PT continuará lutando contra as concessões. A Bancada do Partido dos Trabalhadores continuará lutando contra as privatizações, contra a entrega do patrimônio público e, mais do que isso, contra a política neoliberal do Estado mínimo, que não aceitamos. O Estado tem que ter responsabilidade, no mínimo, naquilo que construiu durante tantos anos, com o suor e o sangue dos brasileiros e do povo do Estado de São Paulo. Não podemos abrir mão disso. Queremos dizer que a Bancada do PT, durante esse período de negociação - eu como responsável por ela na negociação - cumpriu o papel. (...) Portanto, não temos outra saída a não ser não obstruir, mas dizer que somos contra e vamos votar contra. Muito obrigado.

O deputado Cesar Callegari (eleito pelo PMDB, mas no PSB) cobra o cumprimento de acordos para a votação de projetos de interesse do governo:

Cesar Callegari - PSB - (...) Neste momento, como todos sabemos, as matérias aqui examinadas são um sistema de vasos comunicantes. Ou estabelecemos um processo de conversação, e aquilo que se comprometeu comece a ser realizado - há questões, por exemplo, relacionadas a entidades sociais que até agora não foram encaminhadas - e todos sabemos do que estamos falando aqui: compromissos do governo que não foram encaminhados até o presente momento.

Em março de 2001, o governador Mario Covas faleceu, tendo assumido o seu vice, Geraldo Alckmin. Foi Alckmin quem vetou parcialmente o projeto aprovado pela Assembléia. Os dispositivos vetados atribuíam poderes normativos para a Artesp, vetados sob a alegação de que a

Agência deveria restringir-se a poderes regulatórios. Foi também vetada a disposição que previa que a Agência poderia autorizar subconcessões, o que, segundo o governador, seria restrito ao Poder Executivo. Foi também vetado o dispositivo que permitia à Agência exercer suas atribuições independente de qualquer controle prévio, no que se refere a receitas, despesas, contratação de pessoal e bens.

O governador também vetou os dispositivos que condicionavam a nomeação dos membros do Conselho Diretor da ARTESP à aprovação da Assembléia Legislativa. Nas razões para o veto, o governador cita um acórdão do Supremo Tribunal Federal (RP-1145-3/SP, RTJ Vol 109/01). Ao consultá-lo, verificamos que, apesar da decisão ser de 2001, a representação que a originou contestava o Decreto-Lei Complementar n.º 7, de 1969, do estado de São Paulo, e a representação fora realizada em 1983, ou seja, antes da nova ordem constitucional estabelecida em 1988 no Brasil, que extinguiu a emissão de Decretos Leis e estabeleceu uma nova repartição entre os poderes.

Foram também vetados dispositivos que vedavam aos membros do Conselho Diretor o exercício de outras atividades profissionais, sindicais, empresariais e, uma vez extintos os mandatos, representarem pessoas ou interesses ante a Artesp. A justificativa oferecida pelo governador seria a de que não competiria aos estados-membros da Federação legislarem sobre o exercício de atividades profissionais. O mesmo aconteceu com o dispositivo que limitava a 40% os gastos com pessoal da autarquia, por tratar-se de competência da União. Outro dispositivo vetado facultava ao ex-Diretor da Artesp manter vínculo remunerado com a Agência, prestando serviços a ela, ou a outros órgãos do estado. Segundo o governador, o dispositivo não era claro, o que impediria a sua realização.

O governador também vetou a permissão para que, caso o Secretário de Transportes não se manifestasse no prazo de 90 dias sobre aumento de tarifas, a Artesp estaria autorizada a fazê-lo, por contrariar a lei de concessão e prestação de serviços públicos. O artigo 40 tinha como objetivo proibir a concessão ou permissão para empresas proibidas de licitar ou contratar com o Poder Público, que tivesse sido punida nos cinco anos anteriores. Mais uma vez, o governador entendeu tratar-se de competência da União legislar sobre licitações. Foi também vetado o dispositivo que previa a prorrogação dos contratos, uma vez que as contratações devem ser feitas

mediante licitação. Até 14 de junho de 2007, a Assembléia paulista não havia deliberado sobre o veto.

Em 05 de fevereiro de 2002, o deputado Rodrigo Garcia (líder do PFL), então presidente da Comissão de Transportes e Comunicações, apresentou o Projeto de Lei Complementar n.º 2, de 2002, determinando que membros do Conselho Diretor da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP, serão nomeados pelo Governador do Estado e submetidos à aprovação do Plenário da Assembléia Legislativa após arguição pública pela Comissão de Transportes e Comunicações, em reunião extraordinária, convocada para esse fim. Se, no prazo de 30 dias a Assembléia não deliberasse, as nomeações seriam consideradas aprovadas. A desaprovação de qualquer nome significaria a exoneração imediata.

A proposta tramitou em regime de urgência. Permaneceu em pauta por apenas uma sessão e não recebeu emendas. Esgotado o prazo na Comissão de Constituição e Justiça, foi, inicialmente designado Relator Especial, o deputado Roque Barbiere (PTB) para dar parecer, mas o deputado devolveu o projeto sem parecer. Foi, então designado Relator Especial, o deputado Edson Aparecido (PSDB e líder do Governo), que também devolveu o projeto sem parecer. Foi, então designado um terceiro Relator Especial em substituição à Comissão de Constituição e Justiça, deputado Eli Corrêa Filho (PFL), que apresentou parecer favorável ao projeto, em 11 de março. No dia 13 de março, foi convocada uma reunião conjunta das Comissões de Transportes e Comunicações e Finanças e Orçamento para analisar o projeto. O relator da reunião conjunta foi novamente o deputado Eli Corrêa Filho (PFL), que emitiu parecer favorável, aprovado pelas comissões. Na mesma noite o projeto foi aprovado na sessão extraordinária. A sanção do governador foi tácita, por decurso de prazo, em 11 de abril convertendo-se na Lei Complementar n.º 918, de 2002.

7.3 Governo Geraldo Alckmin

As eleições de 2002 foram vencidas por Alckmin (PSDB-PFL/PSD), em segundo turno, contra José Genoíno (PT-PCB/PCdoB), por 58,6% a 41,4%. Ainda antes do resultado do segundo turno, a maioria de Alckmin já estava garantida, com 56 (59,57%) deputados em apoio

declarado ao governador, apesar do bloco governista ter diminuído o número de cadeiras conquistadas em 2002, em comparação com 1998: o PSDB, passou de 24 para 18 cadeiras, o PTB, de 13 para 6, e o PFL, aliado automático desde as eleições de 2000, caiu de 9 para 6 deputados.

Covas havia deixado para Alckmin uma “maioria automática” de 70 deputados. No estado, PPS e PSB fizeram campanha para Alckmin, apesar de terem apoiado Lula no nível federal. O PDT ficou de “construir uma relação positiva”, o PV, com 5 deputados (na legislatura anterior tinha apenas um deputado, da base governista) também se aliou ao governador. O PMDB, não teria dificuldades em se aliar. Na oposição, na legislatura anterior havia o PPB, o PT e o PC do B. Em 2002, o mais ferrenho adversário tucano, deputado Wadih Helu, não se reelegeu, o que facilitaria a aproximação do partido. Dessa maneira, a oposição ficaria restrita ao PT que elegeu 23 ao invés dos 13 deputados da legislatura anterior, o PC do B que manteve suas históricas duas cadeiras. A dúvida seria o PL, que caiu de 6 para dois deputados e fazia oposição aos tucanos, mas dificilmente se aliaria ao PT⁵¹. O pronunciamento do deputado Edson Aparecido (PSDB), na 144ª sessão ordinária de 29 de outubro de 2002 expressa a ampla base de apoio do governador junto à Assembléia:

Quero ainda relembrar e agradecer à grande figura deste partido, do seu surgimento, da sua proposta, da sua característica e do seu fundamento social democrata, o Governador Mário Covas. Ele que pegou este estado há oito anos e fez uma reforma macroeconômica profunda, fez uma reforma fiscal profunda e deu condições para que o Estado de São Paulo pudesse experimentar uma nova era de investimentos sociais, na sua infra-estrutura, na capacidade desse estado induzir o desenvolvimento e construir parcerias com o setor privado como nunca se viu. Isso se comprovou ao longo dos seus seis anos de Governo. (...) E foi dessa forma que o Governador Geraldo Alckmin foi à sua reeleição, com todo o partido unido em torno da sua candidatura, com uma aliança fundamental construída com o Partido da Frente Liberal, que forneceu ao PSDB e ao Governador um grande companheiro de chapa, um nome que sem dúvida constitui uma das grandes figuras da intelectualidade e do mundo político de São Paulo, o nosso querido Cláudio Lembo, que teve um papel importantíssimo em toda a campanha. Quero ressaltar também a posição importante dos companheiros do PSD, na figura do nobre deputado Nabi Chedid, que participaram desde o primeiro momento dessa grande batalha que o Governador Geraldo Alckmin imprimiu ao longo da sua campanha. (...) Iniciamos uma campanha com 20% e terminamos o primeiro turno com quase 40%, tendo a aprovação do nosso Governo ao longo do primeiro turno, o mesmo verificando-se ao longo do segundo

⁵¹ 28/10/2002 Alckmin tem maioria assegurada na nova Assembléia Legislativa - João Batista Natali - Folha de S.Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u41654.shtml>

turno, onde conseguimos construir um amplo leque de alianças, com partidos das mais variadas matizes ideológicas e aqui o nosso agradecimento ao Partido Trabalhista Brasileiro, na figura do seu Líder, deputado Campos Machado; ao PPS, na pessoa do seu Líder e Presidente, deputado Arnaldo Jardim; ao PDT, na figura do seu Líder, deputado Geraldo Vinholi; ao PSB, na figura dos Deputados Pedro Mori, Valdomiro Lopes e Gilberto Nascimento; ao PRP, na figura do nosso deputado Zuza Abdul Massih; ao Partido Verde, na pessoa do deputado Luis Carlos Gondim; ao Partido Progressista Brasileiro, na figura do Líder, deputado Edson Gomes; ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro, na figura do seu Líder, deputado Jorge Caruso; enfim, Deputados que estiveram ao lado do Governador Geraldo Alckmin neste segundo turno, com uma proposta desenvolvimentista clara, com um forte discurso de inclusão social, que permitiu ao Governador ter a maioria dos votos em São Paulo. (...).

No entanto, apesar da ampla base de apoio, da reeleição do governador e da facilidade com que aprovava seus projetos na Assembléia, a situação previdenciária do estado não havia sido equacionada. Em 2002, os recursos do Tesouro destinados à previdência comprometeram 18,9 % da Receita Corrente Líquida. Em maio de 2003, o governador submeteu à análise da Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 9, de 2003, no qual previa a instituição de uma alíquota de contribuição previdenciária obrigatória de 5% sobre o total dos vencimentos dos servidores, e previa a isenção dessa contribuição para os servidores em condições de se aposentar que permanecessem na ativa.

O projeto foi encaminhado com pedido de urgência, tendo permanecido em pauta por apenas uma sessão, na qual recebeu 91 emendas e três substitutivos. O deputado Alberto “Turco Loco” Hiar (PSDB) foi nomeado relator especial em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e emitiu parecer favorável ao projeto e a 45 emendas. Em seguida, o presidente, deputado Sidney Beraldo (PSDB), convocou uma reunião conjunta das Comissões de Administração Pública e de Finanças e Orçamento, que aprovou parecer do relator, deputado João Caraméz (PSDB), que foi favorável à aprovação do projeto e de 4 emendas, na forma de uma subemenda uma emenda na íntegra e contrário às demais. Em pauta, o projeto recebeu mais um substitutivo e 32 emendas de plenário (que requerem 19 assinaturas).

O presidente da Assembléia convocou novamente um congresso de comissões, com as comissões de Constituição e Justiça, Administração Pública e de Finanças e Orçamento. Nesta reunião, o relator designado foi o deputado Edson Aparecido (PSDB e líder do governo) que apresentou parecer contrário a todas as emendas apresentadas em segundo turno. Durante a

votação, o projeto foi aprovado com uma emenda em sua íntegra e a subemenda apresentada no primeiro congresso de Comissões. A emenda de n.º 36, aprovada na íntegra, foi proposta pela deputada Célia Leão (PSDB), tinha como objetivo esclarecer que a contribuição não seria obrigatória para os militares aposentados quando da edição da lei. A subemenda apresentada especificava que os recursos advindos da contribuição instituída deveriam ter uma rubrica orçamentária própria e deveriam ser destinados exclusivamente ao custeio de aposentadorias.

Os deputados do PT presentes ao congresso de comissões apresentaram um parecer alternativo (voto em separado), contrário, que foi rejeitado. Em seu voto, os deputados justificaram que a medida seria inócua em razão da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 40, de 2003 no Congresso Nacional, que reformaria todo o sistema previdenciário brasileiro. Dessa forma, não haveria razão para se aprovar uma proposta “apressada, irresponsável e insuficientemente, estabelecer regras que não serão compatíveis com os critérios que brevemente serão estabelecidos”. O projeto foi aprovado e sancionado (sem vetos) convertendo-se na Lei Complementar n.º 943, em junho de 2003.

Os deputados petistas previram corretamente: em 22 de dezembro de 2003, o governador encaminhou, com urgência, o Projeto de Lei Complementar, de n.º 57 de 2003, “curvando-se às normas constitucionais estabelecidas pela Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003”. Na única sessão em que figurou em pauta, o projeto recebeu 48 emendas e dois substitutivos, de autoria de deputados do PT e do PC do B. No dia 24 de dezembro (às 0h20min), o presidente da Assembléia convocou uma reunião conjunta das Comissões de Constituição e Justiça, Administração Pública e Finanças e Orçamento. Não consta, no Sistema de Protocolo Legislativo da Assembléia⁵² quem foi o relator, ou a íntegra de seu parecer, apenas a conclusão: favorável ao projeto e contrário às emendas. Pela ata do congresso de Comissões sabe-se que o relator designado foi o deputado Ricardo Trípoli (PSDB) e que sua conclusão foi favorável a algumas emendas na forma de subemendas apresentadas e contrário às demais emendas. Somente se pode averiguar as modificações aprovadas mediante a comparação do projeto original com a redação final aprovada pela Assembléia, em 26 de dezembro de 2003, exatos quatro dias após sua apresentação à Assembléia.

⁵² Acesso em 14/06/2006

Verifica-se, nas alterações aprovadas, que a alíquota de 11% incidiria não somente para os servidores inativos e os pensionistas do Estado, os Militares reformados, mas também aos de reserva e que esta alíquota incidiria sobre o valor dos proventos, das pensões, das aposentadorias (ao invés de vencimentos ou salários). Foi inserido um parágrafo relativo ao abono permanência, para os servidores que optassem por permanecer em atividade após cumpridas as exigências para a aposentadoria voluntária, até a aposentadoria compulsória (vetado pelo governador). Foi também inserido um artigo no qual ficaria vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal. Em 31 de dezembro de 2003 foi sancionada a Lei Complementar nº 954, com veto parcial sobre o abono permanência, não deliberado até a data da consulta, em 14 de junho de 2007.

Em 2005, o candidato único à presidência da Assembléia era o deputado Edson Aparecido, líder do governo, e a eleição se realizaria em 15 de março. No dia 11 de março, a bancada do PFL lançou a candidatura do deputado Rodrigo Garcia (líder do PFL) à Presidência, com o apoio do PT e do PMDB. Garcia era um importante aliado do governador dentro da Assembléia e afirmava não ser sua intenção fazer oposição ao governador, mas “mudar o esgotado modelo de gestão da Assembléia”.

Os deputados, mesmo os da base governista, estavam muito insatisfeitos com a liderança do governo, que vetava a inclusão em pauta de seus projetos, e, quando os consentia, com inúmeras supressões de artigos, o governador vetava, e a liderança do governo se eximia de qualquer responsabilidade sobre o veto do governador sobre os acordos feitos. Ainda, durante as eleições de 2004, o governador apoiou candidatos a prefeitos de seu partido (PSDB) em vários municípios, em detrimento de parlamentares governistas de outros partidos, agravando a insatisfação.

Rodrigo Garcia teve o apoio entusiasmado do PT, dividiu a base governista e venceu por 48 a 46 votos. Sua vitória fez com que o PSDB e o PTB se recusassem a compor a Mesa Diretora em outros cargos, em razão do princípio da proporcionalidade partidária (o PFL tinha 11 deputados, o PT 23, o PSDB 20, o PTB 10, PL 5, PV 5, PMDB 4, PPS 4, PSB 3, PDT 3, PP 2, PC do B 2, PRP 1 e PSC 1) e se retiraram do plenário. O PFL ficou com a Presidência, o PT com a 1ª Secretaria, o PDT com a 2ª Secretaria, o PMDB com a 1ª Vice Presidência,

A Mesa Diretora ficou composta pelos seguintes titulares: Rodrigo Garcia (PFL), presidente; Fausto Figueira (PT), 1º secretário; e Geraldo Vinholi (PDT), 2º secretário. Os suplentes eleitos são: Jorge Caruso (PMDB), 1º vice-presidente; Valdomiro Lopes (PSB), 2º vice-presidente; Ricardo Castilho (PV), 3º secretário; e Adilson Barroso (PSC), 4º secretário.

A nova Mesa teve repercussão na composição das Comissões Permanentes. Na ausência de acordo entre os líderes partidários, Garcia exerceu a faculdade de nomear seus membros, de maneira que nas Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças e Orçamento, foi nomeado apenas um membro do PSDB. O PT ficou com a presidência da Comissão de Constituição e Justiça (deputado Cândido Vaccarezza) e o PFL com a presidência da Comissão de Finanças e Orçamento (deputado Caldini Crespo). Cabe registrar as repercussões da eleição da nova Mesa diretora. Em 14 de março, quando muitos dos apoiadores de Rodrigo Garcia estavam reunidos, com suas famílias em um hotel em Atibaia, o deputado Milton Flavio fez um pronunciamento durante a sessão ordinária:

(...) Todos acompanharam o longo período em que a chamada bancada governista discutiu exaustivamente não apenas a composição, o nome e, mais do que isso, quais seriam as tarefas a serem executadas pela próxima Mesa Diretora. Todos sabem da importância para São Paulo desse entendimento, esse senso comum que tem presidido as relações entre a Assembléia de São Paulo e o nosso governo. Sem nenhuma subserviência, sem nenhuma dependência, mas todos trabalhando na direção daquilo que o nosso Estado precisa. (...) Ouço dizer que o candidato que foi patrocinado pelo PT a um custo elevadíssimo se diz homem do Governo. Tenho impressão de que o deputado Rodrigo Garcia não conhece o Governo, onde até ontem ele militava. O fato de se sentar ao lado do Governador na sexta-feira à noite, empenhar a sua palavra, exigir a ausência do PT da Mesa Diretora e, no instante seguinte, a um custo que nenhum de nós sabe, a um preço que nenhum paulista pode pagar ou aceitar, lança-se candidato, mas não abre mão do seu papel de aliado do Governador. Companheiro deputado Rodrigo Garcia, Judas também fez parte da mesa da Santa Ceia e ninguém pode dizer que ele não foi apóstolo de Cristo, até pelo menos aquele momento! (...) Os tempos mudaram, os valores são outros, as moedas são outras. Não sei, neste momento, quais seriam as 30 moedas que trouxe o Líder do PT do seu grande dirigente, o companheiro José Dirceu. Mas uma coisa é importante que se diga: o fato de Judas ter tomado a última ceia com Cristo não faz dele um exemplo a ser seguido. Não podemos imaginar, presidindo esta Casa, alguém que não respeitou e não honra a sua própria palavra. Não porque lhe tenha sido exigida, mas porque, espontaneamente, procurou o Governador para expressar a sua posição.(...) É possível que, neste momento, estejam engaiolados em algum hotel, de tal maneira que ninguém possa fazer contato. Cativo é o termo. Cativo é, efetivamente, uma prática que muitos conhecem: bandidos executam, com frequência, esse tipo de ação. Mas não é

comum na política. A política e a democracia exigem alguns princípios, os quais respeitamos. (...) Vão ter de enfrentar a verdade que os envergonha e que o fez ficar escondido no fim de semana. E é bem verdade, levaram suas famílias, muitos deles, para que elas não ouvissem dos paulistas e paulistanos o que pensam destes Srs. Deputados.(...)

Após a eleição de Rodrigo Garcia, o deputado Milton Flávio voltou ao plenário, no dia 16 de março, e afirmou:

(...) Não me parece que seja demais dizer que um dos coordenadores da campanha do deputado Edson Aparecido, um companheiro que se sentou ao lado do Governador na sexta-feira, dizendo-se parceiro, tendo definido conosco todos os critérios de indicação, de nomeação e de participação, e, mais do que isso, colocou como sua exigência e do seu partido a não participação do PT na Mesa diretora desta Casa, ao se anunciar candidato em ou com o apoio do PT, nada mais fazia do que trair princípios, trair conceitos e, eventualmente posições, que defendera até no dia anterior. (...) Não passei a ser deputado a partir de ontem. Sou deputado deste o primeiro dia que pisei nesta Casa. E não porque fosse um deputado que estivesse de acordo com tudo o que o Governador falasse. Transformei-me líder do PSDB nesta Casa no primeiro dia, no meu primeiro mandato, tendo vencido uma eleição daquele que era o candidato preferido do Governador. Durante 28 dias não fui recebido por S. Exa., o Governador Mário Covas, em função disso. Num segundo momento, participei de um grupo que elegeu Paulo Kobayashi, que também não era o candidato preferido do Palácio. Mas sempre assumi de maneira muito clara essa posição. Em nenhum momento, eu me escondi atrás de qualquer outro artifício ou argumento. Abdiquei também, como muitos, de méritos ou de prêmios que receberia se mudasse minha posição. Mas nunca deixei de manifestar a minha posição de forma muito clara e todos na Casa sabiam qual era minha posição. (...)

O deputado Fausto Figueira (PT), recém empossado como Primeiro Secretário, integrante da chapa de Rodrigo Garcia, respondeu ao deputado Milton Flávio (PSDB):

(...) Se alguém traiu nesse processo, se alguém traiu a democracia, se alguém traiu a proporcionalidade da composição da Mesa, foi a truculência do Governo do PSDB. Elegemos a Mesa anterior num acordo por unanimidade, onde a proporcionalidade dos partidos na composição das Mesas e das Comissões foi respeitado. O Governador disse que existe uma relação institucional, como se nós não estivéssemos assistindo ultimamente ao verdadeiro rolo compressor, despudorado, absolutamente sem ética e sem compromisso com a verdade, com um pastor sentado aqui, ao lado, querendo falar com um colega nosso Deputado, interferindo. Que relação institucional é essa? Que respeito é esse a esta Casa, quando coloca aqui, para fiscalizar, um moleque para saber como estão votando os Deputados? Que relação institucional é essa, deputado Milton Flávio? Temos cerca de dois mil projetos de Deputados nesta Casa que dormem há tempo esperando receber o beneplácito, a autorização do Palácio dos Bandeirantes para que possam ser pautados. Que relação institucional com esta Casa é essa? Há 180 vetos do Sr.

Governador. (...) Fui encarregado pelo meu partido, o PT, a negociar com o PSDB e com o candidato Edson Aparecido. O PT propôs que se mantivesse tão-somente a proporcionalidade. E o que recebemos em troca? Foi a truculência. Deixaram-nos esperando horas e horas nas negociações, que nunca aconteceram. Foi nunca ter dado uma resposta à proposta democrática. (...) Nós quisemos fazer uma composição. O nosso Presidente Rodrigo Garcia, passado o momento da eleição para Presidente, ligou para as lideranças dos partidos políticos derrotados, respeitando, apesar da falta de respeito deles, propondo a proporcionalidade. E o que recebeu em troca? O que nós recebemos? O que esta Casa recebe em troca? É esta Casa vazia por aqueles que perderam a eleição. Segundo se anuncia, o Governador, que diz ter com esta Casa uma relação institucional, recebe hoje a comitiva dos 46 derrotados no Palácio dos Bandeirantes. Isso é relação institucional?! Isso é respeitar o poder?! Ora, vamos respeitar esta Casa! (...)

O deputado Romeu Tuma Jr. (PMDB) respondeu, esclarecendo sobre alguns fatos noticiados pela imprensa, como o retiro em Atibaia:

(...) Alguns fatos estampados em jornais, obviamente por força de alguns parlamentares que têm muito mais acesso à imprensa, devem ser clareados neste momento. Em primeiro lugar, não podemos - qualquer um de nós -, de forma alguma, aceitar o termo de traidor, independente do seu significado no dicionário. Se existe alguém aqui nesta Casa, com condições, altivez e documentação para comprovar que foi traído, essa pessoa é V. Exa., deputado Rodrigo Garcia. Vossa Excelência tem em mãos uma lista assinada por 54 Deputados, além da palavra dada por mais três, confirmando que votariam em Vossa Excelência. (...) E aqueles que colocam seu nome, assinam um documento, devem honrá-lo. Em nenhum momento trouxemos a público qualquer um dos nomes, até porque entendemos a pressão, os problemas que todos eles sofreram. Que possamos viver, a partir de agora, em concórdia, em harmonia, e que não se rotule mais a nossa concentração, o nosso espírito de grupo, de “cativeiro”. Na verdade, foram montados dois QG’s. Um no Morumbi⁵³ e outro em Atibaia. Quem foi à Atibaia foi por livre e espontânea vontade, porque realmente quis ir. Aliás, essa idéia partiu dos próprios parlamentares que diziam não querer ser pressionados e não gostariam de ouvir propostas indecorosas. Dizer que os Deputados que estavam em Atibaia foram forçados a ir, como moleques, como vítimas de seqüestro, é uma irresponsabilidade. Há inúmeros fatos que eu poderia enumerar, mas não vou fazê-lo, pois estou pregando a unidade neste parlamento. No entanto, um simbolismo é importante, Sr. Presidente e caros colegas. Havia um deputado que estava em Atibaia e saiu à uma hora da manhã para ser recebido pelo Governador. Se estivesse em um cativeiro, não teria saído. Se o Governador não tivesse comprado essa briga, não receberia ninguém a essa hora da madrugada.(...)

O deputado Renato Simões, em seu pronunciamento na mesma sessão, atribuiu a derrota do governador à prepotência como que tratou a Assembléia, em razão de sua ampla maioria governista.

⁵³ Morumbi é o bairro de São Paulo onde se localiza o Palácio dos Bandeirantes, sede do Poder Executivo.

(...) Reconhecemos a bancada da situação, que é majoritária nesta Casa, e o seu direito de exercer a maioria. Não negamos que o bloco da oposição seja minoritário. No entanto, a forma como o Governo exercitou, até ontem, a sua maioria levou a Assembléia Legislativa a um impasse que a relegou a uma total falta de importância na vida política de São Paulo. Se o Parlamento não é importante, os mandatos parlamentares tomados individualmente são menos importantes ainda. O resgate da vida autônoma do Poder Legislativo não significa que a Assembléia tenha invertido a correlação de forças dos que apóiam e dos que rejeitam o Governo. Significa que, a partir de hoje, o jogo parlamentar tem de ser jogado. O grupo da maioria tem de colocar a maioria no plenário para ganhar, e o grupo da minoria tem de articular politicamente para derrotar pontual ou integralmente essa maioria.(...) É fundamental que aqueles que se retiraram da votação ontem assumam o seu papel aqui e não se acoitem no Palácio dos Bandeirantes como se o centro da vida parlamentar estivesse no Morumbi. Onde estão os deputados que foram derrotados ontem? Correm para o governador, esperando que ele, que já não pode mais designar por decreto o presidente da Assembléia Legislativa, diga-lhes o que fazer a partir de agora. Derrotamos esse método. O governador indica líder de Governo. Presidente da Assembléia Legislativa indicamos nós. Mesa Diretora da Assembléia Legislativa não é cargo de confiança do Governador do Estado. Por isso queremos que eles voltem logo, que não mandem apenas um porta-voz para exercer por cinco minutos o direito de marcar sua posição, mas que venham a este plenário. (...)

O retrato, em diversos pronunciamentos, mesmo da base governista, era de insatisfação com o descaso do Executivo com os interesses parlamentares. Com a eleição de Garcia na Presidência da Assembléia e a presidência da comissão permanente mais importante nas mãos do PT, a tramitação de projetos de interesse do governador poderia ser dificultada, é o que ocorreu com dois projetos enviados em 30 de setembro de 2005, os Projetos de Lei Complementar n.ºs 30 e 31, de 2005, relativos à previdência dos servidores públicos. O Projeto de Lei Complementar n.º 30, de 2005, tinha como objetivo criar a criação da São Paulo Previdência - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo – RPPM.

A São Paulo Previdência (SPPREV) tinha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização dos regimes próprios dos servidores públicos e dos militares, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios, medida indispensável para a obtenção do Certificado

de Regularidade Previdenciária - C.R.P.⁵⁴ Sem o CRP, seriam imediatamente suspensas as transferências voluntárias de recursos pela União ao ente federado, que ficaria também impedido de celebrar acordos, contratos, convênio ou ajustes, obter empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União. Ficariam do mesmo modo suspensos os empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais e a compensação previdenciária. O projeto foi encaminhado com pedido de urgência constitucional, o que significa, que após 45 dias de sua entrada na Assembléia, deveria figurar automaticamente na Ordem do Dia, até que fosse deliberado, mas deve-se considerar que a Ordem do Dia já contava com mais de 200 vetos com prazo vencido.

Em pauta por uma sessão, o projeto recebeu 41 emendas. Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, esta não se manifestou no prazo regimental, razão pela qual o presidente, deputado Rodrigo Garcia nomeou um relator especial no dia 07 de novembro. Surpreendentemente para alguns, o relator designado foi o presidente da Comissão de Constituição e Justiça, deputado Cândido Vaccarezza (PT), que elaborou um parecer favorável ao projeto, a duas emendas na íntegra, a 23 emendas na forma de uma subemenda e contrário às demais emendas. O projeto chegou a ser enviado à Comissão de Administração Pública, mas seu prazo para deliberação se esgotou e, no dia 16 de novembro, foi incluído na Ordem do Dia e lá permaneceu, até o fim da legislatura. Em dezembro de 2005, o deputado Edson Aparecido (PSDB – líder do governo) solicitou a votação do projeto, que não ocorreu. Em dezembro de 2006 foi lido, em plenário, um documento das entidades representativas dos servidores públicos que solicitavam a não votação do projeto enquanto não fossem concluídas as negociações com o governador (Cláudio Lembo – PFL).

Somente em 25 de maio de 2007, governo Serra e nova legislatura, encerrada a discussão, foi proposta uma emenda aglutinativa substitutiva pelos líderes, deputados Barros Munhoz – PSDB, Antonio Salim Curiati - PP, Baleia Rossi – PMDB, Mauro Bragato – PSDB, Campos Machado – PTB, Estevan Galvão – DEM, Rogério Nogueira – PDT, Said Mourad – PSC, Rita Passos – PV, Roberto Moraes – PPS, Vinicius Camarinha – PSB e Otoniel Lima – PR.

⁵⁴ ., instituído pelo Decreto Federal nº 3.788, de 11/04/2001, e implementado pela Portaria nº 2.346, de 10/07/2002, documento esse que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal nº 9.717, de 1998

O Projeto de Lei Complementar n.º 31, de 2005, tinha como objetivo adequar as regras da legislação de benefícios previdenciários aplicáveis aos servidores civis do estado ao disposto no § 12, do art. 40, da Constituição Federal, que determina a observância, pelas legislações previdenciárias estaduais e municipais, dos requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

As principais modificações propostas foram:

- ✓ fixação do benefício da pensão por morte em valor equivalente à remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o óbito, ou aos proventos do inativo, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do R.G.P.S., acrescido de 70% (setenta por cento) da parcela que exceder esse limite ;
- ✓ equiparação do companheiro ou companheira ao cônjuge;
- ✓ estabelecimento de tratamento idêntico aos filhos de qualquer condição e regra de cessação de pensão ao filho emancipado, e ao que atinja limite de idade, esteja ou não freqüentando curso de nível superior, extinguindo, portanto, a pensão para filhos universitários;
- ✓ exigência de comprovação de dependência econômica em relação ao servidor falecido e da verificação dessa condição, mediante inspeção por junta médica pericial, no que respeita aos filhos inválidos ou incapazes, situação em que não há limite de idade para o recebimento da pensão, o mesmo sendo necessário para o caso de pensão aos pais do falecido, enteados ou menores tutelados, desde que tenham renda mensal inferior à menor retribuição global mensal fixada em lei para o Poder Executivo;
- ✓ manutenção da pensão atribuída aos filhos inválidos ou incapazes somente enquanto durar a invalidez ou incapacidade, sendo que a invalidez ou a incapacidade supervenientes à morte do contribuinte não conferem direito à pensão, exceto se tiverem início durante o período em que o dependente estava recebendo pensão;
- ✓ alteração da regra de partilha do valor da pensão entre o cônjuge ou companheiro(a) e os filhos, por outra mais simples, adotada pelo RGPS, a divisão da pensão em parcelas iguais entre todos os dependentes habilitados;
- ✓ retroação do pagamento da pensão à data do óbito, se requerida no prazo de 30 (trinta) dias deste; se requerido após o decurso desse prazo, produziria efeitos financeiros a partir da data do requerimento, permitidas as inclusões de dependentes a qualquer tempo;
- ✓ discriminação das causas determinantes da perda da condição de dependente, como o óbito, a inobservância dos requisitos legais de habilitação, o matrimônio ou a constituição de união estável, bem como a adequação da redação, no sentido de que o dependente que perdesse essa condição, não a restabelecerá;
- ✓ alteração de dispositivo que veda o recebimento de duas pensões decorrentes do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, exceto no caso de filhos de casal contribuinte, facultando ao pensionista opção pelo benefício que lhe fosse mais vantajoso; e

- ✓ introdução de capítulo e artigos visando caracterizar o salário-família e o auxílio-reclusão como benefícios previdenciários, a servidores de baixa renda, cujo critério para aferição seria o mesmo utilizado para os trabalhadores vinculados ao RGPS.

Em pauta, por uma única sessão em razão de tramitar em regime de urgência, o projeto recebeu 9 emendas. Encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, esta não se manifestou no prazo regimental (duas sessões), tendo sido designado Relator Especial o deputado Romeu Tuma Jr. (PMDB), que elaborou um parecer favorável ao projeto, acatando todas as emendas, a de n.º 5 (de sua autoria) em sua íntegra e as demais na forma de subemenda. Das nove emendas apresentadas, Tuma Jr. foi autor de cinco, três foram propostas pelo líder do PT, deputado Renato Simões e uma pelo deputado Roberto Felício (PT).

As emendas visavam conferir tratamento especial ao cálculo da pensão decorrente de falecimento de profissional da educação; a de n.º 2 estender os benefícios previdenciários aos conviventes do mesmo sexo; a de n.º 3 estender a condição de beneficiários aos ascendentes independentemente de sua dependência econômica; a de n.º 4 possibilitar o recebimento de pensão até aos 24 anos para aqueles que estivessem realizando curso superior; as de n.º 5 e 9 aumentar o valor do auxílio-funeral; a de n.º 6 aumentar o prazo para a solicitação do benefício; a de n.º 7 visa garantir vantagens adquiridas aos servidores em exercício; a de n.º 8 equipara o ex-cônjuge, ex-companheiro ou ex-companheira à condição de cônjuge em caso de novo matrimônio ou união estável.

Regimentalmente, o deputado Tuma Jr. não poderia ser relator por ser autor de emenda, mas existiam precedentes, portanto a regra foi ignorada. Em seguida, o projeto foi encaminhado à Comissão de Finanças e orçamento, que, mais uma vez não se manifestou no prazo regimental, tendo sido designado relator o deputado Wagner Salustiano (então no PSDB), que acompanhou o voto de Tuma Jr. Em 31/10/2005, o projeto foi incluído em pauta, em plenário, tendo lá permanecido até sua votação, em 12/06/2007, novamente tendo sido aprovada uma emenda aglutinativa proposta pelo líder do governo (Serra), deputado Barros Munhoz, com ressalvas.

A mudança da Mesa Diretora repercutiu na tramitação do orçamento na Assembléia. Por oito anos, o relator pela comissão de Finanças e Orçamento foi o deputado Roberto Engler

(PSDB), que negociava exaustivamente as emendas que seriam aprovadas na íntegra e na forma de subemendas, mas havia um entendimento na Assembléia que não se poderia alterar a previsão de receita elaborada pelo Executivo e que todas as emendas pontuais, ou regionais, seriam de antemão rejeitadas. O orçamento era aprovado no prazo (15 de dezembro), assim como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (30 de junho).

Na nova conformação da Comissão de Finanças e Orçamento, o PSDB que, desde 1995 tinha dois representantes efetivos (em um total de nove membros) e a presidência, passou a ter apenas um representante na comissão. O PFL, tinha dois: o presidente, deputado Caldini Crespo e Edmir Chedid e o PT também dois representantes, deputado Mário Reali e Ênio Tatto. O Relator designado para analisar o projeto da Lei Orçamentária foi o deputado Edmir Chedid. Que verificou que, desde 1995 havia uma subestimação de 12% da receita tributária, em um orçamento de R\$ 80 bilhões. Desta maneira, justificou um aumento de R\$ 1 bilhão que poderiam ser utilizados nos recursos de investimentos, sobre os quais os deputados poderiam oferecer emendas ao orçamento. Foi estipulada uma quantia per capita, para emendas pontuais que seriam automaticamente aprovadas. E uma quantia para propostas advindas de Audiências Públicas regionais. Foram realizadas, em 2005, 49 audiências públicas em todo o estado. Em negociações com o Executivo, o valor foi baixado para R\$ 500 milhões.

O projeto de lei não foi votado no prazo legal, somente em 22 de fevereiro, 53 dias após o início de seu exercício. A sessão foi considerada histórica por deputados governistas e de oposição:

Fausto Figueira - PT – (...)A Assembléia Legislativa deixou de ser uma extensão, a cantina do Palácio dos Bandeirantes. (...) Como deputado de primeiro mandato, sempre me foi dito que essas emendas pontuais eram inconstitucionais. No passado, os relatores do Orçamento, de maneira absolutamente servil, excluía essas emendas, que hoje são contempladas.

O “momento histórico” vivido pela Assembléia paulista foi confirmado por um parlamentar, que afirmou que há muito tempo não havia independência e harmonia entre os poderes do Estado:

Antonio Salim Curiati - PP - Estou nesta Casa desde 1967, e fico satisfeito ao ver que um deputado nunca foi tão valorizado como agora, sob a Presidência de Vossa Excelência. Parabéns e obrigado! Creio que a preservação do Parlamento ocorreu graças à

participação conjunta dos Deputados Edmir Chedid, José Caldini Crespo, e, acima de tudo, através da compreensão do Sr. Governador Geraldo Alckmin, que deu uma demonstração de carinho e apreço, respeitando os Senhores Deputados. Através de um trabalho conjunto de todos os partidos, poderemos chegar a um resultado favorável e cumprir um parágrafo da Constituição, ou seja, o da independência e harmonia entre os Poderes, o que há muito não vinha acontecendo. Muito obrigado a todos!

No entanto, o esforço do líder do governo, deputado Edson Aparecido, para aprovar um orçamento responsável foi reconhecido por diversos parlamentares, assim como a disposição do governador Geraldo Alckmin de negociar:

José Dilson - PDT – (...) Foram feitas inúmeras reuniões para que pudéssemos chegar a um consenso, para que hoje estivéssemos aqui votando esta peça importantíssima. Nós, que fazemos parte da base aliada ao governo, sabemos da sensibilidade do grande maestro deste Estado, que é o Governador Geraldo Alckmin. Com certeza ele jamais iria se furtar a atender ao apelo de 94 Deputados. (...) Também quero fazer aqui um elogio à pessoa do Líder do Governo, deputado Edson Aparecido, que incansavelmente buscava contato com o Governo, para que em nossa reunião de Líderes pudesse sempre dar uma resposta que pudesse obviamente atender a todos os partidos políticos ali representados pelos seus Líderes.

O próprio líder do governo cumprimenta o presidente Rodrigo Garcia e os parlamentares, frisando que

Edson Aparecido - PSDB - (...) O Governador Geraldo Alckmin, através das lideranças que compõem a sua base de apoio nesta Casa - não só PSDB, mas vários partidos que dão sustentação, realizou um amplo debate. Isso permitiu, pela primeira vez na história de São Paulo, construirmos um aperfeiçoamento do Orçamento, graças à sensibilidade do Governo, à mobilização dos Srs. Deputados da Assembléia Legislativa e ao apoio dado pela base do Governo nesta Casa. Foi assim possível inaugurar um novo conceito de formulação e de aperfeiçoamento do Orçamento. (...).

A relação ética e sem troca de favores entre Executivo e Legislativo foi bastante mencionada por parlamentares da base governista, no sentido de que São Paulo dava um grande exemplo ao Brasil ao mostrar que Executivo e Legislativo seriam capazes de negociar e chegar a um entendimento visando o melhor para o Estado, de forma ética, sem mesada, mensalão ou troca de benesses, pensando unicamente no bem-estar do cidadão. Não obstante, o pronunciamento do relator do festejado acordo, deputado Edmir Chedid (PFL) explicita as verdadeiras razões do momento histórico:

Edmir Chedid - PFL – (...)O Governo do Estado, o Executivo acatando a vontade da Assembléia, de ter emendas de parlamentares, para fazer aquele varejo que muitas vezes o Deputado, que está na sua região, sabe da sua necessidade, mas não consegue levar ao Executivo de uma forma efetiva. (...)

7.4 Considerações sobre o caso paulista

Mais uma vez, serão apresentados quadros sucintos sobre as matérias dos temas selecionados analisados por esta pesquisa para o caso estudado:

Tabela 33 - Projetos Analisados Governo Mário Covas

Mário Covas				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PLC 137/1995	Agência	Sim	sim, mantido
2	PL 1/96	Dívida	Sim	Não
3	PL 71/96	PED	Sim	sim, mantido
4	PL 725/96	Dívida	Sim	sim, mantido

Dos quatro governadores estudados no quadriênio 1995-1998, Mário Covas encaminhou o menor número de projetos à deliberação da Assembléia: dois referentes ao Acordo da Dívida com a União, um criando a Agência e um dispondo sobre o PED. Todos os projetos sofreram modificações na Assembléia e somente não foi vetado o primeiro projeto relativo ao Acordo com a União, que não foi firmado. Os demais foram objeto de veto e os vetos foram mantidos.

Tabela 34 - Projetos Analisados Governo Covas/Alckmin

Covas/Alckmin				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PLC 11/99	Previdência	Retirado	-
2	PLC 14/2000	Agência	Sim	sim, não deliberado

No quadriênio seguinte, foram apresentados dois projetos: um, referente à Previdência, retirado e, o segundo, relativo à criação da Agência reguladora de transportes. Este projeto foi aprovado com modificações, que foram vetadas, e o veto não deliberado.

Tabela 35 - Projetos Analisados Governo Alckmin

Alckmin				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PLC 09/2003	Previdência	sim	sim, mantido
2	PLC 57/2003	Previdência	sim	sim, não deliberado
3	PLC 30/2005	Previdência	não votado no período estudado	-
4	PLC 31/2005	Previdência	não votado no período estudado	-

No governo de Geraldo Alckmin, foram analisados quatro projetos, todos referentes à previdência dos servidores, dos quais, dois não foram deliberados durante o período estudado. Os demais, foram aprovados com modificações, vetadas. Um dos vetos foi mantido e o outro não foi deliberado, até o fim da legislatura.

Com base em variáveis institucionais, a classificação da Assembleia de São Paulo como de alta capacidade legislativa e fiscalizadora pode causar espanto, tendo em vista que os estudos anteriores sobre este Legislativo (Abrucio, 1998, Costa e Oliveira, 1998, Clemente, 2000 e Abrucio, Teixeira e Costa, 2001) o descreviam como institucionalmente fraco, incapaz de exercer controle sobre o Executivo. Em um primeiro momento, foram questionados os critérios da composição da classificação, assim como a construção das variáveis compostas, mas não foram encontradas justificativas teóricas para tal. Não obstante, em relação às outras Assembleias, a paulista dispõe de fortes mecanismos para a fiscalização do Executivo, mas praticamente não os utiliza.

Entre 15 de março de 1995 e 14 de março de 2006 (data de início das legislaturas), a Assembleia Paulista propôs 112 Comissões Parlamentares de Inquérito, das quais foram instaladas 25. Entre os temas propostos para investigação, pode-se verificar o mecanismo descrito por Figueiredo (2001) de aliados governistas proporem CPIs de temas sensíveis à população, mas que não investiguem diretamente o governo, ou que favoreçam o governo, tais como:

- ✓ Irregularidades da Construtora Encol no estado, que não tinha contratos com o Governo do Estado (Req. de constituição de CPI 3177 / 1997 RGL: 07518 / 1997);
- ✓ Apuração de graves denúncias de prática de crime de usura contra a economia popular e o consumidor, enriquecimento ilícito, cobrança de juros abusivos e sonegação fiscal, praticados pelas administradoras de cartão de crédito, financeiras, empresas e escritórios que operam com factoring e empresas do comércio varejista com financiamento próprio. (Req. de constituição de CPI 2883 / 2000 RGL: 05983 / 2000);

- ✓ Investigação de possíveis irregularidades em contratos firmados entre empresas varredoras e coletoras de lixo e prefeitura da capital e demais municípios (Req. de constituição de CPI 957 / 2001 RGL: 01747 / 2001);
- ✓ Averiguação de fatos relacionados ao rebaixamento para a segunda divisão do campeonato brasileiro de clubes tradicionais do futebol de São Paulo, tais como o "Palmeiras" e a "Portuguesa" (Req. de constituição de CPI 2737 / 2002 RGL: 05633 / 2002).

O Campeonato Brasileiro de Futebol é de interesse da população, mas sua organização não é competência do estado. Assim como a construtora privada Encol, cuja falência prejudicou inúmeros paulistas, mas que não tinha qualquer relação com o Estado. Cabe lembrar que os municípios são entes da Federação, portanto, a CPI dos contratos de varrição e coleta de lixo caberia às Câmaras Municipais dos municípios envolvidos. Mas a capital do estado era governada pelo Partido dos Trabalhadores, que no estado, era de oposição ao governo, do PSDB. Nenhuma dessas CPIs foi instalada, mas suas proposições constituem o indicio interessante da tentativa de evitar um confronto com o Executivo.

As CPIs instaladas, por Legislatura, foram:

Tabela 36 - CPIS instaladas na ALESP

1995 a 1998 - 13ª Legislatura	1999 a 2002 - 14ª Legislatura	2003 a 2006 (15ª Legislatura)
CPI 0900 CPI FEBEM CPI Diadema – Favela Naval CPI do Crime Organizado	CPI Consumidor (CPI - Financeiras - 2ª) CPI Sistema Prisional CPI Combustíveis CPI Financeiras CPI Narcotráfico CPI Indenização Ambiental CPI Pedágios CPI Transportes Intermunicipais CPI Precatórios CPI Educação CPI Telefonica	CPI Eletropaulo CPI Guerra Fiscal

Fonte: elaboração própria com base de dados fornecidos pela Alesp

Das 17 CPIs instaladas, apenas cinco poderiam ser inconvenientes para o Executivo: no primeiro governo Covas, a CPI da Febem, e a CPI de Diadema (que averiguou o caso de uma chacina cometida por policiais militares); no seu segundo governo, a CPI do sistema Prisional, a CPI dos Pedágios e a CPI da Educação; e no governo Alckmin, a CPI da Eletropaulo, que foi instalada já no final do governo Lembo, em 12 de dezembro de 2006.

A Assembléia paulista recebeu do Tribunal de Contas Estadual 1.893 comunicações de contratos irregulares. A Comissão de Finanças e Orçamento propôs apenas um projeto de

Decreto Legislativo, sustando o contrato (aguardando votação em plenário desde dezembro de 2005, até maio de 2007). Foram distribuídos, por decurso de prazo, para Relator Especial, 1.080 processos, dos quais em dois foi proposta a sustação do contrato. Esta distribuição somente ocorreu em 2005 e 2005, na gestão de Rodrigo Garcia (PFL) e o único Relator Especial designado para todos os processos foi o presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, deputado Caldini Crespo (PFL).

A sustação somente pode ser decretada pela Assembléia se o contrato estiver em vigor. Na maioria das vezes, o contrato já se encontra exaurido, quando o Tribunal de Contas encaminha a sua decisão à Assembléia, nada havendo a ser feito, a não ser comunicar a decisão da Assembléia ao Ministério Público, caso concorde com o posicionamento do Tribunal. Foram propostos 1503 Projetos de Decreto Legislativo referendando a decisão do Tribunal de Contas. Todos estes projetos de Decreto Legislativos foram analisados, mais uma vez, por um único deputado designado Relator Especial em substituição à Comissão de Fiscalização e Controle, deputado Edmir Chedid (PFL). No entanto, apesar do Regimento determinar a inclusão em pauta imediata, nenhum projeto foi aprovado em plenário em 12 anos.

No mesmo período, em 12 anos, foram emitidos 4.489 Requerimentos de Informações, o instrumento de fiscalização mais usado, assim como no Congresso (Lemos, 2006). As convocações de autoridades em Plenário foram oito.

O fato de não conseguir deliberar sobre vetos 2, 3 ou até 6 anos após sua ocorrência, quando o custo do veto aumenta (modifica uma situação preexistente) mostra que a Assembléia paulista tem dificuldades para se impor como poder independente do Executivo. Nos projetos analisados, o trabalho das comissões permanentes foi fictício. Ou foram convocadas reuniões conjuntas pela presidência da Assembléia, ou designados relatores especiais governistas (com exceção de Cândido Vaccarezza, em 2005) em substituição a elas. Um expediente muito usado pela liderança do governo era o esvaziamento de comissões, para evitar o quorum e segurar o projeto, caso pudesse sofrer alterações nas comissões.

A Assembléia paulista, apesar de suas atribuições institucionais, pelo processo político não as utiliza, de maneira a inviabilizar não somente sua capacidade legislativa quanto a fiscalizadora. Nos termos de André Pereira (2004), é um clássico exemplo de Legislativo que não

conseguiu resolver seus problemas de ação coletiva. A profusão de emendas apresentadas aos projetos mostra um comportamento desorganizado e individualista dos parlamentares. Os dispositivos institucionais para se impor como um poder autônomo existem, mas eles são neutralizados pelo processo político. Mais uma vez, como em Minas e no Rio, há alguma coisa da politics que vai muito além dos parâmetros da polity – quando não bate diretamente com ela, como no caso de São Paulo.

A estratégia da oposição de tentar obstruir para conseguir atrair a atenção da opinião pública somente se mostra eficaz nos projetos referentes ao funcionalismo, o que indica a falta de visibilidade e interesse nas ações da Assembléia paulista.

8 Reforma do Estado no Rio Grande do Sul

8.1 Governo Antonio Britto

Antonio Britto, quando tomou posse, tinha como prioridade o ajuste fiscal. Já no início de seu governo, encaminhou à Assembléia antiga projetos de reforma administrativa, que, entre outras medidas, extinguíam diversos órgãos públicos, como a Companhia de Habitação, Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras (CINTEA), Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do RS (CEDIC), Companhia Riograndense de Turismo (CR-TUR), Companhia Riograndense de Artes Gráficas (CORAG) e Companhia Riograndense de Mineração (CRM) (Soares e Abrucio, 1998). Em seguida, teve início a privatização das empresas estatais, como a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) e Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), parcialmente privatizada.

Pode parecer estranha a aprovação de medidas tão radicais no governo Britto, em um estado no qual historicamente os governadores enfrentavam grande oposição junto ao Legislativo, conforme apontada por Abrucio (1998). No entanto, André Pereira (2004) mostra que coligação eleitoral que elegeu Britto era formada por PMDB, PPB, PL e PSDB, dessa maneira, a base de apoio ao governador na Assembléia era composta por 26 dos 55 deputados eleitos. Os dez parlamentares eleitos pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB eram independentes, apesar de votarem com o governo, tendo formalizado sua adesão à base governista no final de 1997. Dessa maneira, a base governista era ampla o suficiente para aprovar os projetos, mesmo os que necessitassem de maioria qualificada e evitar a derrubada de vetos.

Para entender como isso ocorreu, recorremos a Grohmann (2002) que mostra que a bipolarização histórica entre as forças políticas no Rio Grande do Sul (monarquistas X republicanos, chimangos X maragatos, PTB X anti-PTB, Arena X MDB) voltou à baila com o crescimento do Partido dos Trabalhadores (PT) no estado. De acordo com autor, as conquistas consecutivas da prefeitura de Porto Alegre e a postura oposicionista do PT no legislativo, aliado ao crescimento eleitoral de suas bancadas na Câmara dos Deputados e na Assembléia Legislativa, fez com que as forças políticas se organizassem em PT X anti-PT. Acrescente-se à bipolarização política, o fato de Britto ter rompido com a tradição na qual o partido do governador destinava os

cargos do Executivo apenas para membros de seu partido e aliados eleitorais mais próximos, conseguindo, desta maneira, compor uma ampla base de apoio na Assembléia e isolar a esquerda, especialmente o PT. Desta maneira, Britto conseguiu granjear o apoio de 36 (65%) dos 55 parlamentares da Assembléia Legislativa (ALERGS).

A ampla coalizão de apoio ao governador se refletiu na atribuição dos cargos da Mesa Diretora, consoante relato de André Pereira (2004): antes mesmo da instalação da legislatura, foi acordado que, no primeiro biênio, a Presidência ficaria com o PPB (José Otávio Germano), cuja bancada era formada por 13 parlamentares. No segundo biênio, seria dividida entre o PDT (9 deputados), deputado João Luiz Vargas e o PMDB (10 parlamentares), deputado José Ivo Sartori, para isso, a Mesa Presidida por João Luiz Vargas, do PDT deveria renunciar ao fim do primeiro ano de seu mandato, coletivamente. Na legislatura seguinte, esta prática se manteve: o presidente no primeiro ano da legislatura foi o deputado Paulo Odone do PMDB (10 deputados), a Mesa renunciou, e assumiu a presidência o deputado Otomar Vivian, do PPB (11 parlamentares), e no segundo biênio, a presidência foi ocupada pelo deputado Sérgio Zambiasi, do PTB (10 parlamentares). Inexiste uma regra formal que obrigue os parlamentares a honrarem os acordos, mas eles foram cumpridos. A bipolarização apontada por Grohmann (2002) se refletiu neste acordo: o PT, apesar de contar com 12 deputados, não participou do rodízio. O sistema de revezamento perdurou na legislatura subsequente (2003-2006) e o PT, com 13 deputados, ficou novamente fora da presidência da Alergs: em 2003, assumiu o deputado mais votado, Vilson Covatti do PPB (10 deputados), que renunciou, juntamente com os demais membros da Mesa Diretora, em 2004, a favor do deputado Vieira da Cunha, do PDT (7 deputados). Em 2005, assumiu o deputado Iradir Pietroski, do PTB (6 deputados), que renunciou, no ano seguinte, a favor do deputado Luis Fernando Záchia, do PMDB (9 deputados).

O PT criticou e denunciou a exclusão, como se pode verificar pelo pronunciamento do deputado Ronaldo Zülke (PT) na sessão ordinária de 13 de maio de 2003, mas mostrou maior preocupação com o preenchimento de vagas para o Tribunal de Contas do Estado:

(...) É do conhecimento de todos que, por ocasião da discussão que travamos – todas as Bancadas – sobre a composição política para presidir esta Casa, realizamos uma dura disputa de visões divergentes a respeito de como esta Casa deve ser dirigida. Nesse debate ficou claro para a sociedade gaúcha que não há mais espaço para a política da exclusão, para a política do rolo compressor. A sociedade gaúcha se tem rebelado contra isso. (...) A

maior Bancada desta Casa, a Bancada do PT, não se sentiu plenamente contemplada, pois não lhe foi concedida a possibilidade de exercer a Presidência desta Casa sequer por um ano. (...) Igual comportamento não aceitaremos no que diz respeito a outro importante e grande debate que o Rio Grande do Sul tem de acompanhar. Trata-se da composição do Tribunal de Contas do Estado. A nossa Bancada, Sras. e Srs. Deputados, foi procurada pelas Bancadas do PMDB e do PDT para tratar da discussão sobre o preenchimento das vagas do Tribunal de Contas. (...) Qual não foi a nossa surpresa quando hoje, na reunião de Líderes, foi informado que isso já está resolvido, que estão sendo encaminhadas, inclusive, as indicações. Senhoras e Senhores, isso é muito grave! Esta Casa não pode patrocinar política de exclusão, não pode, por maioria, patrocinar políticas que excluam o debate quanto às nossas diferenças. Não é esse o exemplo que devemos deixar para a sociedade gaúcha. E muito menos, colegas Deputados, essa política está em consonância ou de acordo com o discurso do diálogo, desenvolvido pelo Governador. (...)

A descontinuidade partidária no Executivo parece não se refletir na Alergs, uma vez que, em doze anos, por um acordo informal, somente quatro partidos se revezaram na presidência da Assembleia, independente do número de votos conquistados pelo PT. A articulação política para fazer cumprir um acordo informal que exige, para o seu cumprimento, a renúncia coletiva dos sete parlamentares membros da Mesa Diretora, não é obtida sem esforço e por alguma razão ao Assembleia gaúcha conquistou. Em 2003 houve uma grande reforma do Regimento Interno, e mesmo assim, foi mantido o mandato da Mesa Diretora de dois anos, vedada a reeleição. Esta articulação pode se refletir na atuação da Alergs como instituição e no seu relacionamento com o governador, que será explorado a seguir.

A ampla maioria conquistada no Legislativo pelo governo Britto não se converteu num total predomínio do Executivo sobre o Legislativo. André Pereira (2004) mostra que os projetos do governador sofreram alterações na Assembleia, e alguns foram rejeitados. O autor mostra que Britto encaminhou à Assembleia Legislativa 117 projetos relevantes, dos quais cinco foram retirados. Em julho de 1996, o governador sofreu duas derrotas: o Projeto de Lei n.º 239, de 1996, que extinguiria a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social foi derrotado em plenário e o Projeto de Lei Complementar n.º 241, de 1996, que tinha como objetivo instituir um programa de incentivo à redução da jornada de trabalho dos servidores públicos, obteve 27 votos, quando seriam necessários 28 para sua aprovação, sendo arquivado. As demais propostas de Britto foram aprovadas, mas somente 39 não sofreram modificações em plenário. A grande maioria das emendas aprovadas, 85%, foram propostas por parlamentares da base governista. O

governador poderia rejeitá-las usando o veto parcial, no entanto, de acordo com André Pereira (2004), somente usou este recurso em seis ocasiões, nos quais os vetos foram mantidos.

Em 03 de julho de 1995, a fim melhorar a situação financeira do estado, Britto encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 345, de 1995, que tinha como objetivo dispor sobre a aposentadoria do servidor. O projeto recebeu 17 emendas e uma mensagem retificativa. Duas emendas foram aprovadas, duas rejeitadas e as demais retiradas. Uma das emendas aprovadas, foi apresentada pelo deputado Sérgio Zambiasi, presidente estadual do PTB, que era crítico ao governo, tanto que trabalhou para que o partido emitisse uma resolução declarando sua independência (André Pereira, 2004). O teor da emenda estabelecia o acompanhamento e fiscalização dos recursos arrecadados, de maneira a assegurar a transparência do procedimento, sem, no entanto, estabelecer como e por quem o acompanhamento seria realizado.

A segunda emenda aprovada, de autoria do líder do governo, deputado Paulo Odone, tinha como objetivo: “aperfeiçoar o PLC n.º 345/95, incorporando sugestões oriundas dos parlamentares e das entidades de classe dos servidores envolvidos”, pode-se compreender, portanto, as razões dos autores terem retirados as suas emendas, em razão de terem sido contempladas pela negociação. As alterações propostas incluídas na emenda estabeleciam que:

- ✓ o servidor licenciado seria obrigado a continuar contribuindo, no valor correspondente à posição ocupada à época do afastamento;
- ✓ a receita arrecadada em decorrência da lei deveria ser vinculada exclusivamente ao custeio da aposentadoria dos servidores por ela abrangidos, garantindo o acompanhamento e a fiscalização por representantes indicados pelas categorias funcionais, mediante demonstrativos mensais sobre o recolhimento e o valor mensal da folha de pagamento
- ✓ o Projeto de Lei Complementar que o Executivo encaminharia à Assembléia antes de 31 de agosto de 1996 propondo a constituição de um fundo, que vigoraria a partir de janeiro de 1997, deveria dispor sobre a aplicação e a gerência dos recursos arrecadados, assim como outras formas de obtenção de recursos, diretrizes para aplicação de seu patrimônio, ouvidas as categorias funcionais envolvidas e assegurada a participação, fiscalização e controle pelos contribuintes do fundo, poderes do Estado e dos inativos.

Uma emenda rejeitada, do deputado Ledevino Piccinini, do PTB, estabelecia que a contribuição do estado para o fundo deveria ser no valor equivalente ao arrecadado com o

Imposto de Renda retido na fonte de seus servidores, sob a alegação de que todos os fundos de pensão recebem recursos dos empregadores, e este valor seria um critério transparente. A segunda emenda rejeitada, de autoria do deputado Sérgio Zambiasi, também do PTB, excluiria os inativos da cobrança compulsória. A proposta que deveria ser enviada para a constituição de um fundo previdenciário não foi encaminhada por Britto, e o problema previdenciário foi se agravando, de maneira que, em 1998, os gastos com inativos representavam 44% das despesas com pessoal (Cosenza, 2006).

Em 08 de novembro de 1995, o governador Antonio Britto encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 528, de 1995, que instituía o Programa de Reforma do Estado. No entanto, o programa restringia-se a ações de desestatização, não se referia a um maior controle sobre a eficiência da máquina pública, ou com as carreiras do funcionalismo. O projeto previa um Conselho Diretor de Reforma do Estado com membros indicados apenas pelo Executivo. Seus objetivos restringiam-se a:

- ✓ reestruturar a exploração pelo Estado da atividade econômica;
- ✓ contribuir para a redução da dívida pública do Estado;
- ✓ permitir a retomada de investimentos nas sociedades e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- ✓ permitir à administração pública concentrar seus esforços nas atividades em que a presença do Estado assegure o bem estar social.

O projeto recebeu 19 emendas e um substitutivo (emenda que modifica o projeto original englobadamente). Destas, 15 foram retiradas e as demais prejudicadas na votação. O projeto foi aprovado em 28 de dezembro de 1995, sem emendas e, sancionado, converteu-se na Lei n.º 10.607, de 1995.

O deputado Valdir Heck (PDT) apresentou quatro emendas que foram prejudicadas. A primeira, estabelecia que, quando a alienação fosse ofertada por valor inferior ao patrimonial corrigido, deveria haver prévia autorização específica da Assembléia Legislativa. A emenda n.º 2, propunha a substituição da expressão “Programa Estadual de Desestatização” para “Programa de Reforma do Estado”, a fim de uma vez que todos os demais dispositivos tratavam do “Programa de Reforma do Estado” e deveria haver um erro ou “ato falho”. A emenda de n.º 3, pretendia incluir dois parágrafos no artigo 12, de maneira a garantir a participação, com direito a voz, de

representantes dos funcionários e dos usuários nas reuniões do Conselho Diretor do Programa e, na ausência de entidades legalmente organizadas, seriam indicados pelo Conselho Estadual de Defesa do Consumidor ou pelo Ministério Público. A emenda n.º 4, pretendia estabelecer que, no caso de pagamento das empresas privatizadas com títulos da dívida pública, deveria ser considerado o valor de mercado dos títulos, não o de face.

O deputado Beto Albuquerque (PSB) apresentou 14 emendas que foram retiradas. A emenda n.º 5, pretendia alterar a redação do inciso I do artigo 1º, de maneira a deixar claro que seriam objetivos do Programa de Reforma do Estado, “reestruturar a exploração pelo Estado da atividade econômica, transferindo à iniciativa privada aquelas que não provem interesse coletivo, conforme definido em lei”. A emenda n.º 6, pretendia suprimir como objetivo do Programa a redução da dívida pública do Estado. Similarmente, a emenda n.º 7, pretendia excluir, dentre os objetivos do Programa de Reforma do Estado: “permitir a retomada de investimentos nas sociedades e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada”. A emenda n.º 8, incluía inciso, no mesmo artigo das demais emendas, com o intuito de estabelecer, como objetivo do programa: “permitir a reestruturação da administração pública com vistas à prestação de serviços públicos adequados, assim considerados quando prestados com generalidade, continuidade, atualidade, regularidade, economicidade, eficiência, segurança e cortesia.” No mesmo sentido, a emenda n.º 9, pretendia estabelecer, como objetivo do Programa de Reforma Administrativa, a reestruturação da Administração Pública de maneira a prover ações visando o acesso a serviços públicos dos cidadãos de baixa renda, gerar empregos, diminuir desigualdades regionais, defesa e recuperação ambiental, dentre outras medidas.

Ainda do mesmo autor, a emenda n.º 10 pretendia suprimir o inciso, do mesmo artigo das demais emendas por ele apresentadas, que pretendia estabelecer como objetivo do Programa, concentrar os esforços da Administração nas áreas em que sua ação assegurasse o bem estar social. Já a emenda n.º 11 estabelecia que poderiam ser desestatizadas apenas as empresas que não proovessem o interesse coletivo, devendo cada caso ser autorizado expressamente pela Assembléia Legislativa e estabelecendo prioridades para a compra das ações para funcionários e sócios minoritários e fundos de pensões. Através da emenda 12, o deputado propôs a supressão do artigo 3.º e seus incisos, que previam as modalidades de desestatização.

Já a emenda n.º14 propunha que o Estado deveria manter o controle acionário com poder de veto expressamente previsto no estatuto das empresas para aprovar mudanças societárias, tecnológicas e de prestação de serviços. A emenda n.º 15 propunha excluir os artigos que criavam e dispunham sobre os fundos de Reforma do Estado e de Promoção da Cidadania. A emenda n.º 16 alterava a composição da Comissão Diretora do Programa, de maneira a submeter sua aprovação ao Legislativo e estabelecer critérios para nomeação, atribuições e remuneração. A emenda n.º 17 suprimia o artigo 12, que dispunha sobre as atribuições do Conselho Diretor do Programa. A emenda n.º 18 suprimia o artigo 14 que autorizava o Executivo a alienar ações que superassem o mínimo para a detenção do controle acionário, das quais, por exigência constitucional devesse ser acionista majoritário. A emenda n.º 19 suprimia o artigo n.º 15, que estabelecia que o disposto na Lei n.º 6.283, de 1971, poderia ser aplicado todas as subsidiárias da Administração Indireta ou ações que detivessem de empresas privadas. Esta lei autorizava o Executivo a: “subscrever, adquirir, alienar, resgatar e converter ações e debêntures de empresas públicas, sociedades de economia mista e outras, de cujo capital o Estado participe”.

A emenda n.º 13 foi proposta pelo deputado Erni Petry (PPB) propunha-se alterar a redação dos artigos 4º e 5º, de maneira a especificar as informações que deveriam constar dos projetos de lei solicitando a alienação das empresas e as informações que deveriam constar dos editais de licitação, assim como sua forma de divulgação. Esta emenda também foi retirada.

O substitutivo foi apresentado pelo deputado Flávio Koutzii (PT), altera totalmente o projeto original, substituindo a desestatização por Reforma do Estado visando propor uma reforma de gestão da coisa pública, com controle social. O substitutivo foi rejeitado.

Em 1996, Britto encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 339, de 1996, que versava sobre o acordo da dívida com a União. Sua tramitação ocorreu em quinze dias (de 11 a 26 de dezembro), recebeu apenas uma emenda, apresentada pelo líder do governo, que corrigia omissões e foi aprovada, convertendo-se na Lei n.º 10.920, de 1996. O Tesouro Nacional assumiu R\$ 10,5 bilhões em dívidas, tendo financiado R\$ 7,4 bilhões e subsidiado a diferença (R\$ 3,1 bilhões). Cosenza (2006) aponta que, apesar do estado ter arrecadado mais de R\$ 5 bilhões com as privatizações, conseguiu amortizar apenas R\$ 1,15 bilhão.

No mesmo dia (11 de novembro), o governador encaminhou um Projeto de Lei à Assembléia, solicitando autorização para contrair financiamento junto ao Banco Mundial no valor de US\$ 150 milhões, para executar ações de Reforma do Estado, que foi aprovado no dia 23 de dezembro, com a rejeição da única emenda apresentada (pelo deputado Pompeo de Mattos – PDT), que previa autorização prévia da Assembléia para abertura de créditos adicionais até o valor do empréstimo.

Cabe registrar a justificativa do governador, constante do Projeto, que indica a necessidade do empréstimo para redução do desequilíbrio de caixa, desvinculado de investimentos em projetos específicos de Reforma do Estado, com execução até o final de seu governo:

Já a Reforma do Estado, a ser financiada pelo Banco Mundial, através do crédito ora proposto de US\$ 150 milhões de dólares norte-americanos, tem prazo previsto para sua execução até o final de 1998⁵⁵. Constitui-se de projeto de apoio as ações do Estado, na Reforma, não vinculado a nenhum investimento específico, representando importante suporte financeiro para a redução do desequilíbrio do Caixa. (Poder Executivo, justificativa do PL 340/1996).

Em razão das privatizações e delegações de serviços públicos, foi proposta, pelo governador, a criação da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados (AGERGS), através do Projeto de Lei n.º 342, de 1996. Sofreu 8 emendas, das quais duas foram aprovadas e constam da Lei 10.931, de 1997. Estas emendas foram propostas pelo deputado Paulo Odone, líder do governo, e corrigiam erros de matemática e dispositivos inconstitucionais, como a deliberação por maioria absoluta da Assembléia sem previsão constitucional. É interessante notar que a proposta original do Executivo já previa um controle parlamentar sobre as escolhas dos conselheiros da AGERGS, assim como na ASEP-RJ e na ARSEMG, o que no caso da Comissão de Serviços Públicos de Energia e da ARTESP, ambas de São Paulo, foi objeto de emendas parlamentares vetadas.

Em março de 1997, dois meses após a aprovação da Lei, o governador encaminhou o Projeto de Lei n.º 16, de 1997, criando o quadro de pessoal da agência. Foram propostas 10 emendas, sendo uma aprovada, também apresentada pelo líder do governo, que corrigia uma

⁵⁵ Término do mandato de Britto.

omissão (especificar o valor do crédito especial que o Executivo estava autorizado a abrir no orçamento e a fonte destes recursos).

Em 1998, o governador encaminhou o Projeto de Lei n.º 289, de 1998, alterando as leis anteriores. Foram apresentadas 12 emendas, das quais 5 foram aprovadas, e constam da Lei n.º 11.292, de 1998. Em síntese, as emendas tinham como objetivo, por exemplo, adequar o projeto à legislação vigente, estabelecer a competência apenas para serviços públicos concedidos ou delegados, ainda que anteriores à sua criação e menção explícita à legislação que rege as autarquias.

Não obstante, o programa de privatizações não foi capaz de sanear as finanças do estado, grande parte dos recursos arrecadados com as privatizações foram utilizados em programas de incentivos fiscais para instalação de empresas no estado, mediante empréstimos e renúncias fiscais e para pagamento de despesas de custeio, o que, a médio prazo, poderia agravar a situação financeira do estado.

A Assembléia Gaúcha exerceu seu poder fiscalizatório durante o governo Britto, tendo sido propostas e instaladas algumas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), ao longo do mandato. Em 1995, o deputado Caio Repiso Riela (PTB) propôs e presidiu uma CPI a fim de verificar as causas do excessivo número de ações trabalhistas contra o Estado. No mesmo ano, foi proposta pelo deputado Vieira da Cunha (PDT) uma CPI para investigar a licitação e a contratação de serviços, obras e equipamentos pela Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) junto aos consórcios Sulino e Conesul. O deputado Vieira da Cunha havia presidido a CEEE em 1992 e 1993. Ambas as CPIs foram instaladas e concluídas, e seus relatórios finais foram aprovados em plenário.

Em 1996, ano de eleições municipais, não houve requerimentos de constituição de CPIS. Já, em 1997, o deputado Beto Albuquerque (PSB) propôs uma CPI para investigar a denúncia, do Correio Brasiliense, sobre irregularidades no DETRAN, assumindo sua presidência, mas a relatoria ficou com o vice-líder do governo. De acordo com André Pereira (2004), a situação ocupava a maior parte das vagas e ditava os rumos da investigação, razão pela qual os membros da oposição abandonaram a comissão (que se extinguiria em março), em novembro. Em

1998, também ano eleitoral, não foram feitos pedidos de CPIs. O segundo turno eleitoral em 1998, teve os mesmos candidatos que em 1994, mas desta vez o eleito foi Olívio Dutra (PT).

O governo Britto, apesar de sua enorme agenda, teve um relacionamento tranqüilo com a Assembléia, mas o mesmo não ocorreu com o governador Dutra, apesar de sua agenda ser menor (André Pereira, 2004).

8.2 Governo Olívio Dutra

A bancada governista no governo Dutra era bem menor que a de Britto. O PT elegeu 12 deputados e o PSB um. A coligação que elegeu Dutra tinha como novidade uma aliança, feita no segundo turno eleitoral com o PDT, um partido mais à direita que o PT, que elegeu 7 parlamentares. De acordo com Grohmann (2004), a aliança PT-PDT fazia sentido no segundo turno, em confronto com Britto, cuja gestão fora interpretada como um desmonte das iniciativas trabalhistas do período anterior a 1964, apesar de, dentro da Assembléia, ainda segundo Grohmann (2004), somente o PT ter exercido uma oposição sistemática contra Britto.

O PTB (com 10 deputados) demonstrou disposição em votar com o governo “em razão do clamor popular, expressado nas eleições”, o que poderia lhe garantir maioria absoluta e o PMDB estava, inicialmente dividido, em razão da disputa entre Antonio Britto e Eliseu Padilha, ex-secretário de Britto, que assumiu o Ministério dos Transportes no governo FHC. De acordo com André Pereira (2004), Dutra não convidou o PTB para participar do governo e, aos poucos, forneceu motivos para a oposição se unir. Em abril, o governador decidiu suspender o financiamento para a instalação da fábrica da Ford, que culminou com a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, proposta pelo deputado João Osório (PMDB), cujas investigações se encerraram somente em dezembro.

O deputado Bernardo de Souza do PSB, adotou uma postura independente, e acabou saindo do partido para ingressar no PPS. Além disso, de acordo com Grohmann (2004), o PT gaúcho era bastante dividido, sem uma tendência interna majoritária e, a disputa interna se acirrou com a vitória eleitoral pela distribuição de cargos. Após as eleições municipais de 2000, o

PDT se uniu ao PMDB na oposição ao governo. No entanto, os peemedebistas mais identificados com Britto perceberam que suas chances de obtenção de sucesso eleitoral seriam maiores se não pudessem ser identificados com o governo federal, dessa maneira, cinco deputados deixaram o PMDB e ingressaram no PPS. O PPS gaúcho, que não havia conquistado uma cadeira no momento eleitoral, passou a contar com seis cadeiras em 2001.

André Pereira (2004) aponta que Dutra apresentou 64 matérias relevantes, em comparação com Britto, que submeteu 117 propostas relevantes à análise da Assembléia, tendo retirado três, das quais duas, no final de 1999 e dois projetos foram arquivados. O autor mostra que, dos 59 projetos restantes, 76% sofreram modificações na Assembléia, mas, diferente do governo Britto, as emendas aprovadas foram apresentadas, em sua grande maioria (94,1%), pela oposição.

Grohmann (2004) mostra que o PT deu mais trabalho a Dutra que o PMDB a Britto. Os deputados do PMDB votaram, em média, 91% das vezes de acordo com os interesses de Britto, enquanto o apoio do PT a Dutra foi, em média, em 87% das votações. O autor atribui a diminuição do apoio à guerra entre as diversas tendências do partido. Em comparação com o período 1995-1997, no período 1999-2001, o número de projetos aprovados pelo legislativo foi reduzido a quase um terço (0,36), tendo havido um aumento de 24% nas propostas originadas pelo Legislativo. O percentual de vetos derrubados nos três primeiros anos do governo Britto era 0%, enquanto que no mesmo período no governo Dutra o percentual era 21,6%, no caso de projetos do Executivo emendados pelo Legislativo. No que se refere a projetos de iniciativa parlamentar cujo veto foi derrubado, o percentual era de 0% no governo Britto, passando a 48,1% no governo Dutra. O percentual de projetos aprovados que sofreram algum tipo de veto alterou-se de 27% para 62,4%, no mesmo período para os dois governos⁵⁶.

Em abril de 2001, foi criada, por iniciativa do PPB e do PDT, a CPI da Segurança Pública. De acordo com André Pereira (2004), de início existiam poucas acusações que afetassem o Executivo, até que em junho, surgiu uma denúncia de envolvimento de membros do governo petista com a máfia das videoloterias. Houve a divulgação de conversas entre um militante petista e o chefe da polícia, solicitando, em nome do governador, que os policiais não reprimissem o jogo do bicho. Ainda, de acordo com o autor, o militante foi expulso do PT e assumiu toda a

⁵⁶ No cálculo do autor estão excluídos os projetos referentes a emancipações de municípios.

responsabilidade, eximindo o governador de qualquer participação nas suas ações. Mesmo assim, as proporções do escândalo foram grandes.

De acordo com relato de André Pereira, o relatório final da CPI, de autoria de Vieira da Cunha (PDT) pediu o indiciamento do governador Dutra e do secretário Bisol, por prevaricação. Mas na leitura do parecer, Vieira da Cunha não leu a parte que justificava as razões do indiciamento, de maneira que esta parte do relatório foi excluída, não podendo ser instalado um pedido de *impeachment* imediatamente, o que foi feito algum tempo depois, por um grupo de deputados. De qualquer maneira, o governador ficou enfraquecido, no final do mandato.

Em 2001, o deputado Vilson Covatti (PPB) propôs uma CPI para investigar ações danosas à economia na cadeia produtiva do leite, assim como a exclusão de produtores rurais da atividade leiteira. Esta CPI funcionou de setembro de 2001 até junho de 2002. De acordo com a declaração de voto do deputado Elvino Bohn Gass (PT), vice-presidente da comissão, esta CPI integrou um movimento nacional, de preocupação com o setor, que teve iniciativas semelhantes em diversos estados, tendo havido debates nacionais para a regulamentação da atividade. Esta declaração de voto tem trechos interessantes, que merecem ser transcritos:

Ao contrário da CPI da Segurança Pública, a CPI do Preço do Leite trabalhou sobre o seu objetivo e tratou com seriedade e responsabilidade os problemas históricos e estruturais da atividade leiteira no Rio Grande do Sul. Isto honra a imagem do parlamento do estado. (...) Durante os trabalhos da comissão a bancada do PT contribuiu em diversos momentos para que as provas fossem coletadas de forma adequada, assegurando o cumprimento dos dispositivos constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O governo do estado também contribuiu decisivamente para a qualidade das provas recolhidas, especialmente através do patrocínio da elaboração de um estudo para diagnóstico da cadeia agroalimentar em questão⁵⁷.

Em 2002, na mesma linha, foi proposta, em maio, a CPI referente à cadeia produtiva da suinocultura, pelo deputado Giovani Cherini (PDT), tendo sido arquivada, após tramitar na Procuradoria da Assembléia.

Uma das primeiras iniciativas do governo Dutra havia sido o confronto e posterior tentativa de exoneração da diretoria da AGERGS. De acordo com Melo (2002) era explicitamente uma disputa política, uma vez que o presidente do conselho da Agência havia sido

⁵⁷ Projeto de Resolução nº 7/2002 - Resolução 2870/2002 CPI de Inquérito do Preço do Leite, Declaração de voto Deputado Elvino Bohn Gass

Secretário estadual de Transportes no governo anterior e disputado a Prefeitura de Porto Alegre, governada pelo PT. Olívio Dutra impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a estabilidade dos conselheiros em seus cargos, que legalmente somente poderiam ser destituídos pelo voto da maioria absoluta da Assembléia Legislativa. O governador alegou ser inconstitucional a atribuição do Legislativo para nomear e destituir os conselheiros, tendo em vista que estes poderiam, apesar de ser parte da administração, rebelar-se contra diretrizes do governo, ameaçando a governabilidade do estado. O mandato dos conselheiros, não coincidente com o do governador, seria, na verdade uma imposição de continuidade de programa do governo que indicou a diretoria. O Tribunal concedeu liminar, mas os conselheiros permaneceram até o término de seus mandatos (Melo, 2002).

No final de 1998, as despesas com os servidores ativos correspondiam R\$ 2,08 bilhões, as despesas previdenciárias totalizavam R\$ 2,13 bilhões, enquanto as contribuições previdenciárias perfaziam R\$ 276,5 milhões, o que equivalia a 12,9% das despesas previdenciárias. Por essa razão, em 15 de dezembro de 1999, o governador Olívio Dutra encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 317, de 1999, com o objetivo de regulamentar a condição de dependência financeira da previdência social.

O projeto recebeu 8 emendas, uma mensagem retificativa (do Executivo) e um substitutivo. A mensagem retificativa era na verdade um substitutivo (emenda que modifica vários dispositivos do projeto) que, de acordo com a justificativa do governador, incorporava as emendas de diversos parlamentares. Por essa razão, o deputado Bernardo de Souza (PSB), procurador concursado da Assembléia Legislativa, retirou o seu substitutivo. O deputado, além do substitutivo, havia apresentado cinco emendas.

A emenda n.º 3 pretendia dar uma nova redação ao artigo 1º, de forma a tornar claro que a lei somente poderia ser aplicada para quem comprovasse ser dependente previdenciário, suprimindo os incisos que determinavam o que configuraria a situação de dependência, estritamente dependência alimentícia. A emenda n.º 4, estabelecia que a dependência não seria somente para o seu sustento, mas também para educação. A emenda n.º 5, era técnica, revogava, além do artigo 73 da lei que criou o IPERGS, o artigo 12, uma vez as mudanças propostas afetavam também este artigo (listava quem poderia ser dependente). A emenda n.º 6, do mesmo autor, referia-se outro projeto do governador, o 297, de 1999, que solicitava autorização para

alienação de imóveis do IPERGS. A emenda foi retirada. A emenda de n.º 7, tinha o mesmo teor da de n.º 5, mas pretendia alterar o texto da Mensagem modificativa do governador.

A emenda de n.º 1 foi apresentada pelos deputados Francisco Appio (PPB), César Busatto (PMDB), Jorge Gobbi (PSDB) e Sérgio Zambiasi (PTB) e pretendia suprimir a expressão “socialmente aceitável”, por não deixar claro o que isso significava, e o parágrafo 6º, que vedava a interpretação da lei de forma a estender benefícios a quem não fosse dependente econômico do segurado “efetiva e justificadamente” (emenda não foi aprovada). A emenda de n.º 2, por sua vez, foi apresentada pelos deputados Francisco Appio (PPB), César Busatto (PMDB), alterando o artigo revogatório, de maneira a torná-lo padrão: “revogam-se as disposições em contrário”. Foi prejudicada pela aprovação da Mensagem Modificativa, assim como a de n.º 1.

A Mensagem Modificativa do Governador, incorporava em seu texto as emendas de n.ºs 1 a 4. O deputado Ronaldo Zülke (PT) apresentou uma emenda suprimindo 3 artigos. Ela foi aprovada em plenário, assim como a mensagem modificativa. Dessa maneira, o projeto aprovado, em 28 de dezembro, continha apenas um artigo, o que revogava o artigo 73 da Lei n.º 7.672, de 1982, que estabelecia que somente fariam jus ao benefício as filhas solteiras “que possuíam 21 anos na data da publicação da Lei nº 7672/82 cujo pai tenha ingressado no sistema previdenciário estadual até 31.12.73”.

O governador vetou o Projeto, uma vez que, sem os demais dispositivos, o projeto aprovado poderia significar a inclusão de novas beneficiárias. A Assembléia derrubou o veto, em janeiro, de maneira que a Lei n.º 11.443, de 2000 tem apenas um artigo.

Em 20 de dezembro de 1999, o governador encaminhou à Assembléia o Projeto de Lei n.º 324, de 1999. Sua tramitação durou apenas nove dias, tendo sido arquivado. O projeto pretendia retirar do Tesouro Estadual os custos com a saúde do funcionalismo, mantendo-a apenas para servidores e pensionistas cujos proventos ou pensões fossem iguais ou inferiores a R\$ 500,00, que, por sua parte, contribuiriam com 3,5% dos vencimentos ou benefícios. O projeto não foi alvo de emendas.

Em 26 de outubro de 1999, o deputado Francisco Appio (PPB) apresentou o Projeto de Lei Complementar n.º 263, de 1999, pretendendo extinguir a contribuição de 2% dos servidores inativos ao IPERGS. Cabe transcrever a justificativa apresentada pelo autor:

Este projeto de lei complementar quer corrigir uma injustiça contra os inativos do estado, que tem sido descontado de dois por cento de sua remuneração para ajudar a custear sua aposentadoria, pois já é um aposentado. Na legislatura passada, o dep. Jose Gomes, justificando o fato de sua bancada ter posição contrária à cobrança de inativos, apresentou proposta de extinção da contribuição, que não chegou a ser votada. Igualmente o dep. Pompeo de Matos também apresentou projeto neste sentido. Tendo o Partido dos Trabalhadores assumido o Governo e como sua bancada no Congresso Nacional sistematicamente vota contra a contribuição para os aposentados, creio que é hora de proporcionar ao governo um instrumento de efetivar sua pregação política.

O Projeto foi aprovado na seção de 10 de dezembro de 1999. O governador vetou, alegando a defesa da Ordem Constitucional do Estado, por se tratar de matéria privativa do Executivo para iniciar legislação. O veto foi derrubado em seção de 19 de abril de 2000, e o projeto converteu-se na Lei Complementar n.º 11.476, de 2000.

Um dos projetos, cujo veto total do governador foi derrubado pela Assembléia, é o Projeto de Lei n.º 234, de 2000, do deputado Berfran Rosado (PMDB), que foi promulgado, convertendo-se na Lei n.º 11.612, que estendeu o prazo para que a AGERGS recebesse recursos do Tesouro do estado, a fim de garantir sua sobrevivência, conforme justificativa do autor. O governador alegou que a iniciativa seria privativa do Executivo, e citou jurisprudência do Supremo em um caso de São Paulo, e acrescentou que, pela lei de sua criação, a AGERGS deveria ser financiada com multas e taxas de sua atividade fiscalizadora, após dois anos de sua instalação, mas os argumentos não foram suficientes para convencer a maioria da Assembléia.

Apesar da questão fiscal ter se agravado, Dutra foi o governador que mais aumentos concedeu ao funcionalismo, de maneira que 73,6% das receitas do estado estavam comprometidas com o funcionalismo, e os inativos representavam 50% da folha de pessoal (André Pereira, 2004). O fundo previdenciário não fora criado no governo Britto e Dutra tentou aumentar a contribuição dos inativos, mas uma decisão do Supremo, que considerou ilegal a cobrança dos inativos, fez com que a proposta fosse arquivada.

Em fevereiro de 2002, a situação financeira do estado havia piorado ainda mais, e uma comissão especial parlamentar que estudava o Instituto de Previdência Estadual (IPE), sugeriu que se capitalizasse um fundo previdenciário mediante a venda de ativos do estado. O Executivo alegou não ser possível, uma vez que os ativos disponíveis após o processo de

privatização executado por Britto, não seriam suficientes (André Pereira, 2004). O problema permaneceu no mandato seguinte, do governador Germano Rigotto.

8.3 Governo Germano Rigotto

Em sua primeira eleição para um cargo no Executivo, Germano Rigotto (PMDB) surpreendeu no primeiro turno, no qual derrotou Antonio Britto (PPS) e disputou o segundo turno com Tarso Genro (PT)⁵⁸. Eleito com 52,67% dos votos, Germano Rigotto (PMDB) contou com uma base de apoio formada por 38 dos 55 parlamentares (PMDB, PDT, PTB, PFL e PSDB), tendo como oposição PT, PC do B, PSB e PPS.

Em maio de 2003, o governador Germano Rigotto submeteu à análise da Assembléia o Projeto de lei Complementar n.º 203, de 2003, que pretendia alterar a gratificação conferida ao servidor que tivesse direito à aposentadoria voluntária mas que optasse por permanecer em exercício. Esta gratificação era no valor de 20% dos proventos do servidor e era concedida mediante Ato do Governador, podendo ser incorporada à razão de 4% (quatro por cento) ao ano, a partir do primeiro mês do quarto ano de sua percepção. No entanto, as Emendas Constitucionais federais n.ºs 19 e 20, de 1998, determinaram a adaptação da legislação estadual, inclusive no que se referisse à base de cálculo da gratificação de permanência em serviço, proibindo a incidência de vantagens sobre vantagens, e permitindo o aumento do percentual da gratificação para 35%, e, ainda, estabelecendo os requisitos para o seu deferimento.

O deputado Cezar Busatto (PPS) apresentou a única emenda ao projeto (que foi aprovada) que previa a incorporação de gratificação caso um servidor que estivesse atuando em entidade de classe, associação ou sindicato e assumisse função gratificada no biênio subsequente ao da data de desincompatibilização. O projeto foi aprovado, em 25 de junho, por 45 votos a favor e nenhum contrário, convertendo-se na Lei Complementar n.º 11.942, de 2003. O governador vetou parcialmente o projeto (exatamente a emenda aprovada), que foi mantido por 41 votos a 2, em sessão de 03 de setembro de 2003.

No final da sessão legislativa, em 16 de dezembro de 2003, a Assembléia aprovou um novo Regimento Interno. As alterações foram propostas pela Mesa Diretora, em 27 de junho,

⁵⁸ Olívio Dutra perdeu as prévias do PT para Tarso Genro, e não concorreu à reeleição.

através do Projeto de Resolução n.º 18, de 2003. As alterações propostas, visavam, *grosso modo* organizar e agilizar o processo legislativo e atualizar as normas às práticas vigentes, como no caso de votação secreta através do painel eletrônico e não cédula impressa e cabine, vedar a participação de Presidente e Vice-Presidente de comissão técnica permanente em outras comissões, de forma a garantir uma melhor distribuição de trabalho entre os parlamentares; alterar o quorum para o funcionamento das comissões para um terço de seus integrantes, não mais maioria absoluta, e estabelecer, no regimento, o horário de funcionamento das comissões, de maneira a evitar a sobreposição de horários.

Foram apresentadas 41 emendas ao projeto. Destas, 25 foram aprovadas, 5 retiradas pelos autores e 10 rejeitadas e uma prejudicada, por ter teor similar a uma rejeitada. As emendas, em grande maioria, propunham adequar o regimento à legislação vigente, estabelecer o caráter terminativo das deliberações de comissões, e a instituição de uma tribuna popular, a ser realizada mensalmente. Foram regulamentadas as audiências públicas, modificados os horários das reuniões plenárias, limitado o número de subcomissões simultâneas e restringidas as comunicações de bancadas compostas por um único parlamentar a duas por sessão.

O relator do Projeto pela Comissão de Constituição e Justiça foi o deputado Vieira da Cunha (PDT). Em seu parecer, há um trecho que expressa uma grande diferença da Assembléia gaúcha com as demais assembléias estudadas:

(...) Não é o caso da Emenda 15, apresentada pelo colega Sérgio Peres, hoje no PL, mas eleito por outro partido.(...) Ora, o dispositivo em vigor vem ao encontro do salutar princípio da fidelidade partidária, razão porque deve ser mantido. O parecer é contrário à emenda do deputado Sérgio Peres. Contudo, não se pode deixar de reconhecer que enquanto o princípio da fidelidade partidária não estiver consagrado na legislação, poderá haver trocas que gerem bancadas de um ou dois deputados. (...)

A emenda 15 pretendia que houvesse estrutura para liderança de bancada, ainda que contasse com menos de três parlamentares, no caso de bancadas formadas durante a legislatura. A emenda foi rejeitada, mas, o relator afirmou que deveria haver a liderança partidária, uma vez que o partido, ainda que não formasse uma bancada, tinha representante na Assembléia.

Em 17 de fevereiro de 2004, o governador encaminhou um novo Projeto de Lei Complementar, o PLC n.º 25, de 2004, no qual propunha reestruturar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do estado. De acordo com a proposta, o IPERGS seria o órgão gestor

do RPPS, a quem caberia, exclusivamente, a administração, a normatização e a fiscalização dos benefícios e contribuições, bem como sua arrecadação. De acordo com a proposta, as diretrizes do RPPS seriam: regime solidário e contributivo de previdência; caráter participativo da gestão administrativa, contando com representantes do Poder Público Estadual e dos beneficiários; preservação do equilíbrio financeiro e atuarial; vedação à instituição ou concessão de benefícios especiais ou diferenciados; identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis dos segurados e dependentes; e acesso dos segurados e pensionistas às informações relativas à gestão do regime. Criava, ainda, a contribuição de 11% para os servidores ativos e inativos.

A proposta recebeu 150 emendas, inclusive uma do líder do Governo, deputado Alexandre Postal (PMDB). Em sua emenda, Postal propôs que a contribuição de 11% incidiria a partir da publicação daquela Lei Complementar, em substituição à publicação da Emenda à Constituição federal n.º 41, de 2003. Em 24 de março de 2004, o deputado Alexandre Postal conseguiu aprovar um requerimento, no qual solicitava que se constituíssem um Projeto em separado os artigos 1º, 2º, 3º, 4º, 5, 6º, 7º, 8º, 9, 10, 14; 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58; do Projeto de Lei Complementar n.º 25, de 2004. Dessa maneira, o projeto passou a ser constituído de dois artigos: o que estabelecia a contribuição previdenciária de 11% e o que determinava que a contribuição da Administração seria igual ao dobro da contribuição dos beneficiários. Com a separação, 147 emendas ficaram prejudicadas e foram incluídas no novo projeto (PLC n.º 90, de 2004).

O líder do governo, deputado Alexandre Postal, explicou, durante a Sessão Ordinária do dia 24 de março de 2004, as razões do requerimento:

Alexandre Postal (PMDB) – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados: (...) Depois de ter sido aprovada, no final do ano, a Reforma da Previdência no Congresso, a grande maioria dos Estados da Federação já votou as novas alíquotas em convocações extraordinárias ou na reabertura dos trabalhos legislativos. (...) Nesta Assembléia Legislativa ocorreram debates e audiências públicas, dos quais participaram representantes do Governo e de várias categorias. Houve inúmeros apelos de parte de Parlamentares e de entidades para que o Governo retirasse o regime de urgência, que trancaria a pauta até que votássemos os Projetos do IPE Saúde e do IPE Previdência. (...) Por isso, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, creio que o Governo atendeu ao que mais foi pedido a esta liderança nos últimos 40 dias, a retirada do regime de urgência, a fim de que tivéssemos mais tempo

para debater os Projetos de Lei Complementar nºs 25/2004 e 26/2004. E é isso que estamos fazendo. Entretanto, temos que discutir essas questões ponto a ponto. Estamos começando, assim, nesta tarde, o debate da reformulação do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul. Hoje, serão votadas as alíquotas, e, dentro de 60 ou 90 dias, votaremos o conteúdo dos Projetos. Nesse período, haverá debates, a matéria voltará à Comissão de Constituição e Justiça, bem como serão criadas tantas comissões quantas forem necessárias. (...) Sr. Presidente, venho a esta tribuna dizer que o Governo do Estado atendeu aos apelos desta Casa, mas temos a responsabilidade de dar sequência ao debate destes Projetos, o que iniciamos hoje com a votação das alíquotas⁵⁹.

A proposta referente às alíquotas foi aprovada por 42 votos favoráveis e 5 contrários e converteu-se na Lei Complementar nº 12.065, de 29 de março de 2004. Em agosto de 2004, o deputado Jair Soares (PPB) apresentou um parecer favorável ao Projeto de Lei Complementar nº 90, de 2004 (os artigos remanescente do projeto 25), pela Comissão de Constituição e Justiça. No entanto, em dezembro do mesmo ano, ao final da sessão legislativa, o projeto foi arquivado sem ter sido submetido ao plenário.

Em 2005, o governador apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 272, de 2005, que pretendia modificar a Lei complementar nº 12.065, de 29 de março de 2004, com os dispositivos destacados do PLC nº 25, de 2004, constantes do PLC nº 90, de 2004, mas incluindo a constituição de um fundo que objetivava atender legislação infra-constitucional, que exige a contabilização individualizada dos recursos oriundos das contribuições de natureza previdenciária. Este fundo havia sido proposto pela própria Assembléia, na Comissão formada ainda no governo Dutra, para estudar a questão previdenciária. O governador previa, no projeto, implantar o fundo em 2006. No entanto, a sorte desta proposta não foi melhor que a do PLC 90, de 2004. Constou da Ordem do Dia na sessão de 3 de novembro, duas semanas depois foi solicitada a retirada do pedido de urgência, tendo sido arquivado, em dezembro, sem ter sido votado.

Em 05 de abril de 2005, o governador submeteu à apreciação da Assembléia o Projeto de Lei nº 83, de 2005, com o objetivo de modificar o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), de maneira a estruturá-lo para ser o único órgão gestor do fundo único previdenciário para os servidores efetivos dos três Poderes do estado, atendendo a exigência da Constituição Federal.

⁵⁹ 15ª Sessão Ordinária, Quarta-Feira, 24 de Março de 2004

O projeto recebeu 28 emendas e um substitutivo. Foram aprovadas duas emendas, uma do deputado Jair Soares (PPB) que foi o relator do projeto na comissão de Constituição e Justiça, que incluiu artigo referente a uma decisão judicial que estendeu benefício do vale-refeição aos servidores estatutários, de maneira a revogar o artigo de outra lei. E outra, do deputado Fernando Záchia (PMDB) alterando atribuições e composição do conselho deliberativo, mas mantendo as indicações dos conselheiros representantes do estado, como prerrogativa do governador. A indicação dos conselheiros é relevante, tendo em vista o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes.

O deputado Jair Soares (PPB), em seu parecer, advertiu que a Constituição Federal ao ser reformada e estabelecer o fundo único para os servidores dos três Poderes, que seria gerido unicamente pelo Poder Executivo, afrontaria o princípio da independência entre os Poderes, uma vez que o Legislativo e o Judiciário não poderiam mais regulamentar a questão previdenciária de seus servidores. No entanto, nada foi proposto, na Assembléia gaúcha para corrigir a situação. Em dezembro, o projeto foi aprovado (com 34 votos favoráveis e 13 contrários) e, sancionado, sem vetos, converteu-se na Lei n.º 12. 395, de 2005.

No que se refere à AGERGS, em 28 de outubro de 2003, o governador encaminhou o Projeto de Lei n.º 359, de 2003 que pretendia dispor sobre as sanções aplicáveis pela Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), de maneira a criar sanções em razão do não-atendimento das obrigações para com o ente regulador, notadamente quanto à prestação de informações e observância das normas que norteiam o sistema. O projeto foi arquivado em 15 de dezembro do mesmo ano, sem ter ido a plenário.

Em 19 de novembro de 2004, através do Projeto de Lei n.º 288, de 2004, o governador solicitou autorização para a criação de cargos de níveis superior e médio, para a AGERGS, providos por concurso público. O projeto não recebeu emendas e foi aprovado em 14 de dezembro de 2004, tendo sido convertido na Lei n.º 12.206, de 2004. Ainda em 2004, o governador encaminhou à Assembléia dois projetos de lei sobre a mesma matéria: créditos de taxa de fiscalização da AGERGS, de maneira a incentivar o recolhimento das taxas. O Projeto de Lei n.º 337, de 2004 foi aprovado, assim como a única emenda apresentada (deputado Sanchotene Felice – PSDB), convertendo-se na Lei n.º 12.239/2005, ficando prejudicado o PL

298, de 2004. A emenda apresentada tornava mais clara a redação sobre o parcelamento de dívidas anteriores a 2002.

Em razão de modificações na legislação federal referente ao Setor Elétrico nacional (Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004), o governador encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição n.º 169, de 2005, de maneira a excetuar a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) da necessidade de plebiscito para a realização de reestruturação societária.

A Lei federal n.º 10.848, de 2004 proíbe que as empresas concessionárias ou permissionárias de energia elétrica desenvolvam atividades de geração, transmissão ou venda de energia elétrica a consumidores; ou, ainda, que participem em outras sociedades de forma direta ou indireta, ou de atividades estranhas ao objeto de concessão, sob pena de perda da concessão.

A CEEE possuía contratos de concessão para os serviços públicos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, e estava constituída na forma de uma empresa única e, para não perder a concessão, obrigatoriamente deveria se reestruturar societária e patrimonialmente, constituindo empresa específica para gerir os serviços concedidos de distribuição de energia elétrica. A Emenda à Constituição Estadual n.º 33, de 2002 (de autoria do deputado Vieira da Cunha – PDT) estabeleceu que qualquer alteração societária na CEEE, assim como na Companhia Rio-Grandense de Mineração - CRM, Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS e Companhia Estadual de Silos e Armazéns - CESA, somente poderiam ser realizadas após manifestação favorável da população expressa em consulta plebiscitária. O governador alegou que não haveria tempo hábil para a realização de plebiscito e ainda, a indefinição de seu resultado poderia impedir que até o prazo final estabelecido pelo poder concedente (setembro de 2005) a CEEE se adequasse à legislação. Na proposta do Executivo estava previsto que o estado manteria o controle acionário das empresas constituídas e/ou sucessoras, decorrentes da reorganização.

O Projeto recebeu uma emenda do deputado Giovani Cherini (PDT) estabelecendo que o plebiscito não se aplicaria à CEEE no caso de reestruturação societária decorrente do cumprimento de legislação específica estabelecida pelo Poder Concedente, assegurando-se, contudo, em relação às empresas daí resultantes, controle acionário do Estado, patrimônio líquido positivo e a manutenção da exigência plebiscitária do referido parágrafo, sendo exigível esta

também para o caso de redução de capital. O Projeto foi arquivado após ter recebido parecer contrário do deputado Vieira da Cunha (PDT) pela Comissão de Constituição e Justiça.

Em 15 de fevereiro de 2006, em uma nova tentativa, o governador apresentou à Assembléia gaúcha a Proposta de Emenda à Constituição n.º 175, de 2006, pretendendo a exceção da CEEE da realização de plebiscito para adequar-se a legislação emitida pelo poder concedente, observando-se que as empresas resultantes, sucessoras ou remanescentes, da segregação das atividades da CEEE ficariam sujeitas à consulta plebiscitária e que o Estado do Rio Grande do Sul deteria, obrigatoriamente, a propriedade mínima de 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante na empresa controladora, bem como o controle acionário indireto nas empresas resultantes, sucessoras ou remanescentes.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o relator, deputado Vieira da Cunha, apresentou parecer contrário à aprovação da emenda. Não obstante, a proposta seguiu para a Ordem do Dia, na qual recebeu dois substitutivos (emendas que afetam múltiplos artigos do projeto): o primeiro, do deputado Vieira da Cunha (PDT e mais 37 deputados), foi retirado em 12 de julho de 2006, previa que a exceção seria feita exclusivamente para atender às determinações da Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004. O substitutivo n.º 2, aprovado, foi proposto pela deputada Maria Helena Sartori (PMDB e mais 36 deputados), e tinha teor bastante similar ao do substitutivo de n.º 1, estabelecendo que a exceção se referia somente à segregação determinada pela Lei federal n.º 10.848, de 2004, e que Estado do Rio Grande do Sul deveria, obrigatoriamente, manter o controle acionário e o poder direto de gestão das empresas resultantes da reestruturação a ser procedida, conservando, no mínimo, 51% (cinquenta e um por cento) do total do capital votante e 51% (cinquenta e um por cento) do total do capital social, em cada uma das empresas, de forma direta na empresa controladora e através desta, nas controladas; sendo vedada a delegação da gestão a pessoa jurídica em qualquer das empresas; e que as empresas resultantes, sucessoras ou remanescentes, da segregação das atividades da CEEE ficariam sujeitas à consulta plebiscitária. O Substitutivo foi aprovado em dois turnos de votação, tendo recebido no primeiro 50 votos favoráveis e no segundo turno, 45 votos favoráveis e nenhum contrário em qualquer dos turnos.

Durante todo o mandato do governador Germano Rigotto, foram propostas somente duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), ambas instaladas. A primeira foi proposta pelo

deputado Jerônimo Goergen (PPB) em 5 de junho de 2003, com o objetivo de apurar as causas da situação econômica e financeira da bovinocultura de corte e da suinocultura e investigar indícios de práticas contra a ordem econômica nas cadeias produtivas das carnes bovina e suína e seus derivados – CPI das Carnes. A CPI foi concluída em dezembro de 2003 e seu relatório final (Projeto de Resolução n.º 5, de 2004) foi aprovado em fevereiro de 2004, sugerindo diversas ações para proteger os produtores das práticas abusivas cometidas pelas indústrias o relatório foi aprovado com 49 votos favoráveis e 2 contrários.

Em novembro de 2005, o deputado Kanan Buz (PMDB) apresentou um requerimento de constituição de CPI para apurar a disparidade no preço dos combustíveis e investigar indícios de prática de adulteração do mesmo no Estado do Rio Grande do Sul. Os trabalhos prosseguiram até 23 de março de 2006, tendo sido aprovado seu relatório final por 44 votos favoráveis e nenhum contrário, em sessão de 28 de março de 2006.

Em dezembro de 2006, a pedido da governadora eleita Yeda Crusius (PSDB), Rigotto convocou a Assembléia Legislativa para apreciar, em regime de urgência, seis projetos de lei, que pretendiam: prorrogar as alíquotas de ICMS de combustíveis, energia elétrica e telecomunicações, elevadas 2005 e que seriam reduzidas em 31 de dezembro; aumentar o ICMS em produtos considerados supérfluos, como armas, munições, brinquedos, cerveja, perfumes e refrigerantes; reduzir em 30% os créditos presumidos (descontos de ICMS) para diversos setores; criação de um Fundo de Combate à Pobreza, composto por parte dos recursos arrecadados, redução da alíquota de ICMS para materiais de construção, implementos agrícolas, e alguns alimentos; restringir a R\$ 300 milhões a compensação de créditos aos exportadores; limitar isenções de ICMS a produtores rurais e de exportadores de produtos primários; suspender o “RS Competitivo”, programa de benefícios fiscais para aumentar a competitividade das empresas gaúchas; criar um fundo de reserva para o equilíbrio orçamentário, restringindo os repasses para os outros poderes de acordo com disponibilidade de caixa e criação do Fundo Garantidor de Aposentadorias Estaduais.

As propostas foram bastante polêmicas, especialmente as tributárias, que sofreram rejeição até de aliados eleitorais da governadora eleita, uma vez que, em sua campanha, teria se comprometido a não aumentar impostos. Inicialmente foram aprovados os Projetos de Lei n.º 532, de 2006, que autoriza o Poder Executivo a contratar emergencialmente recursos humanos

para a Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (Procergs) e o n.º 533, de 2006, que autoriza a operacionalização e quitação de acordo firmado entre União e Estado referente a investimentos em rodovias federais.

Quando seria votado o Projeto de Lei n.º 528, de 2006, que pretendia criar o Programa de Reestruturação das Finanças Públicas do Estado, o projeto foi rejeitado por 28 votos contrários e 24 favoráveis. A base aliada conseguiu reunir 32 assinaturas para retirar os demais projetos da Ordem do Dia, mas, após a rejeição do Projeto de Lei n.º 528, muitos deputados retiraram suas assinaturas dos requerimentos⁶⁰ e os projetos foram a votação, sendo rejeitados: Projeto de Lei n.º 529, que pretendia criar o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (32 votos contrários e 4 favoráveis), Projeto de Lei n.º 530, de 2006, relativo à reserva financeira de equilíbrio orçamentário (33 votos contrários e nenhum favorável) e, finalmente o Projeto de Lei n.º 531, que dispunha sobre a criação do Fundo Estadual de Erradicação da Pobreza (2 votos favoráveis e 38 contrários).

8.4 Considerações sobre o caso gaúcho

A seguir, serão apresentados os quadros sintéticos dos projetos analisados nesta Assembléia:

Tabela 37 - Projetos Analisados Governo Antonio Britto

Antonio Britto				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PLC 345/95	Previdência	Sim	não
2	PL 528/95	PED	Não	-
3	PL 339/96	Dívida	Sim	não
4	PL 340/96	Dívida	Não	-
5	PL 342/96	Agência	Sim	não
6	PL 16/97	Agência	Sim	não

Durante o governo Britto foram estudados seis projetos: um relativo à previdência, um referente ao PED, dois versando sobre a dívida e dois concernentes à Agência. O projeto referente ao PED e o segundo relativo à dívida não foram modificados pela Assembléia. Os demais, foram modificados e não vetados.

⁶⁰ http://www.al.rs.gov.br/Dep/site/materia_antiga.asp?txtIDMateria=166244&txtIdDep=115

Tabela 38 - Projetos Analisados Governo Olívio Dutra

Olívio Dutra				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PL 317/99	Previdência	Sim	sim, rejeitado
2	PL 324/99	Previdência	Arquivado	-

Já no governo de Olívio Dutra, foram analisadas as tramitações de dois projetos, ambos referentes à previdência do funcionalismo. Um, foi arquivado sem deliberação e, o outro, em razão de emenda, aprovado apenas com a cláusula de revogação. O governador vetou, mas o veto foi derrubado.

Tabela 39 - Projetos Analisados Governo Germano Rigotto

Germano Rigotto				
	Projeto	Tema	aprovado com emendas?	vetado?
1	PLC 203/2003	Previdência	Sim	sim, rejeitado
2	PLC 25/2004	Previdência	Sim	-
3	PLC 90/2004	Previdência	não deliberado	-
4	PL 83/2005	Previdência	sim	-
5	PL 359/2003	Agência	não deliberado	-
6	PL 288/2004	Agência	não	-
7	PL 337/2004	Agência	sim	-
8	PL 298/2004	Agência	prejudicado	-

Durante o governo Rigotto, foram analisados oito projetos: quatro relativos à Agência e quatro referentes à previdência. Do total de projetos, cinco foram aprovados, dos quais, apenas um sem emendas. Os outros quatro foram aprovados com modificações parlamentares, dentre os quais, somente um foi vetado, cujo veto foi rejeitado pelos parlamentares.

A Assembléia do Rio Grande do Sul é bastante diferente das outras. Consegue se impor como um poder autônomo frente ao Executivo. Isso é válido tanto no processo legislativo como na função fiscalizadora. O fato é que a ALERGS tem sido capaz de se organizar coletivamente para tomar decisões com grande independência.

O número de emendas apresentadas é bastante pequeno, com exceção do PLC n.º 25, de 2004 (150), mas a capacidade técnica e a habilidade em aprovar contrasta com São Paulo, no qual há uma grande quantidade de emendas rejeitadas e não tão técnicas.

O número de CPIs propostas é pequeno, mas o índice de aproveitamento, em comparação com São Paulo, é gritante. Outra diferença com relação às demais é o baixo índice de mudança partidária. Com exceção dos parlamentares do PMDB ligados a Antonio Britto, que

foram para o PPS e o deputado Sérgio Peres (PSB – PL), os demais pesquisados permaneceram em seus partidos em todo o período estudado.

Mas o pronunciamento do deputado Giovani Cherini, na sessão de 04 de dezembro de 2003, mostra que existe sim um predomínio do governador, mesmo nesta Assembléia:

Está registrada no painel eletrônico desta Casa, às 15h20min, a presença de 41 Deputados, e estão em plenário quatro Deputados. Alguns Deputados defendem que devemos trabalhar mais, no entanto, nas quintas-feiras, fazemos as chamadas sessões faz-de-conta. Estou aqui me manifestando numa das sessões faz-de-conta. A razão da sessão plenária está em podermos realizar debates e contrapontos para depois votarmos os projetos. Infelizmente, existe uma tranqueira no Parlamento que não permite que se vote projeto de autoria de Deputados. Nesta Casa, ao entrar em tramitação um projeto do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, o processo de votação é rápido, mas o mesmo não ocorre com os projetos de Parlamentares. Há projetos que dormem em berço esplêndido por um ou dois anos e nem sequer vêm a plenário para serem votados(...). O plenário não funciona às segundas e sextas-feiras. Se formos somar as horas em que participamos de Sessões, constataremos que realmente o nosso trabalho em plenário é muito pouco. Neste ano, creio que não chegamos a votar 40 projetos de Parlamentares. E por quê? Por que os Deputados não querem? Não. Isso ocorre porque a estrutura não nos permite. A Comissão de Constituição e Justiça aprova um projeto que vai para a comissão de mérito. Aí, acontece o mesmo que ocorreu com cinco projetos de minha autoria que estão há quatro ou cinco meses sem receber parecer porque não há quórum na comissão. O Presidente dessas comissões debate outros assuntos, e os projetos ficam para ser examinados depois.

9 Comparação entre os Casos

Com o intuito de facilitar a análise e permitir comparações, foram construídas tabelas nas quais constam os projetos, o tema, tempo de tramitação, tipo de modificações propostas, aprovadas, vetadas e se o veto foi acolhido ou rejeitado. As modificações propostas foram classificadas em quatro tipos:

- ✓ Emendas alocativas: que visem beneficiar grupos ou setores específicos. Nos projetos relativos à Previdência do funcionalismo público, foram consideradas alocativas todas as emendas que pretendessem ampliar os benefícios, ou reduzir a contribuição dos servidores, ainda que a medida se estendesse à totalidade dos servidores.
- ✓ Técnicas: as emendas que corrigissem o idioma da proposta, erros de cálculo, ou ainda, que remetessem a outras leis em vigor que a proposta alterasse.
- ✓ Controle: emendas que pretendessem estabelecer requisitos e regras que deveriam ser atendidos previamente, ou estabelecessem a obrigatoriedade de prestação de informações sistemáticas ou incluíssem em Conselho Diretivo grupos sociais, Ministério Público, ou o Legislativo para aprovação e acompanhamento da implementação da política pública.
- ✓ Conteúdo da Política: emendas que propusessem ações em áreas não previstas originalmente no programa, como a utilização de recursos advindos da privatização para programas sociais abrangentes, isto é, que não beneficiassem grupos ou setores determinados.

Não se pretende aferir o número de emendas acolhidas ou analisá-las quanto ao teor, o que foi feito na parte descritiva dos estudos de caso. O que se quer verificar é se houve preocupação parlamentar em modificar os projetos por razões distributivas, para ampliar o controle das ações do Estado, modificar as políticas públicas propostas ou somente corrigir erros. Se tiver ocorrido modificação, haverá a notação “S”. Na última linha dos quadros há uma média dos dias de tramitação dos projetos selecionados e, nas demais colunas, a soma das ocorrências. As tabelas estão organizadas na seguinte ordem:

Minas Gerais:	Governo Azeredo Governo Itamar Franco Governo Aécio Neves
Rio de Janeiro	Governo Marcello Alencar Governo Anthony Garotinho Governo Rosinha Garotinho
São Paulo	Governo Mário Covas Governo Covas/Alckmin Governo Alckmin
Rio Grande do Sul	Governo Antonio Britto Governo Olívio Dutra Governo Germano Rigotto

Tabela 40 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Azeredo

Eduardo Azeredo			modificações propostas:				modificações aprovadas:				veto					
Projeto	Tema	Dias de tramitação	Alocativas	técnicas	Controle	conteúdo da política	Alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	mantido	derrubado
PL 506/95	PED e Reforma de Gestão	45				S				S						
PL 428/95	Dívida	45	S		S		S									
PL 429/95	Dívida	45		S				S								
PL 431/95	PED	45	S	S	S	S	S		S	S						
PL 647/96	PED	45	S		S		S		S		S		S		S	
PL 729/96	PED	45	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S	
PL 733/96	Dívida	45	S				S									
PL 745/96	Dívida	90		S	S			S	S							
PL 813/96	Previdência	45	S		S		S		S							
PL 1039/96	Dívida	11	S	S			S	S			S				S	
PL 1715/98	Agência	45	S	S	S		S	S	S		S		S		S	
PL 1572/97	Dívida	18			S											
		43,6	8	6	8	3	8	5	6	3	4	0	3	1	4	0

Verifica-se que no governo Eduardo Azeredo, o tempo médio de tramitação das propostas é de 43,67 dias, sendo o mais longo, o Projeto de Lei n.º 745, de 1996, que pretendia autorizar o estado a participar do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados (90 dias). O menor prazo também foi em um projeto referente à dívida pública, o acordo da dívida com a União (11 dias). Dos 12 projetos, em oito foram apresentadas emendas alocativas

e, no mesmo número de projetos, emendas referentes a controle. As emendas técnicas foram propostas em seis, e em apenas três projetos foram oferecidas emendas sobre o conteúdo da política pública.

No que se refere às modificações aprovadas, em oito projetos foram aprovadas emendas alocativas, em seis projetos emendas de controle; em cinco, modificações técnicas; e, em três, sobre o conteúdo das políticas. O veto incidu sobre quatro propostas: em três foram vetados dispositivos de controle e alocativos. E, em um projeto, foram vetados dispositivos alocativos. Todos os vetos nos projetos estudados foram mantidos.

Tabela 41 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Franco

Itamar Franco			modificações propostas:				modificações aprovadas:				Veto					
Proje to	Tem a	tempo de trami taç ão	aloc ativ as	Téc nic as	co ntr ole	conteúd o da política	Alo cati vas	téc nic as	co ntr ole	conteúd o da política	aloc ativ as	Téc nic as	Co ntr ole	conteúd o da política	ma nti do	Derr uba do
PL 221/9 9	Prev idên cia	240	S	S	S		S	S	S							
PL 255/9 9	Agê ncia	retirado														
PL 583/9 9	Prev idên cia	60	S	S			S	S			S				S	
PLC 48/20 01	Prev idên cia	120	S	S	S	S	S	S	S		S				S	
		140	3	3	2	1	3	3	2	0	2	0	0	0	2	0

Já no governo Itamar Franco, o tempo médio de tramitação nas propostas selecionadas foi superior a quatro meses. O prazo máximo de tramitação foi de 240 dias, e o mínimo, de 60. O governador vetou apenas emendas alocativas apresentadas pela Assembléia, e os vetos foram mantidos. Em duas propostas previdenciárias (Projeto de Lei Complementar n.º 221, de 1999 e 48, de 2001), foram apresentadas e aprovadas emendas de controle, acolhidas pelo governador.

Tabela 42 – Síntese da Tramitação dos Projetos Analisados no Governo Neves

Aécio Neves			modificações propostas:				modificações aprovadas:				Veto					
Proje to	Tem a	tempo de trami taç ão	aloc ativ as	Téc nic as	co ntr ole	conteú d o da política	Alo cati vas	téc nic as	co ntr ole	conteú d o da política	aloc ativ as	Téc nic as	Co ntr ole	conteú d o da política	ma nti do	Derr uba do
PLC 25/20 03	Prev idên cia	60	S	S	S		S	S	S							
PLC 44/20 03	Prev idên cia	45	S		S		S		S							
PLC 55/20 04	Prev idên cia	15	S				S									
PLC 59/20 05	Prev idên cia	Retirado	S													
		40	4	1	2	0	3	1	2	0	0	0	0	0	0	0

No governo Aécio Neves, o tempo médio de tramitação de suas propostas foi de 40 dias. O governador não vetou nenhuma modificação apresentada pela Assembléia no período selecionado. Foram aprovadas modificações alocativas em três projetos previdenciários, e, foram oferecidas emendas de controle, em duas propostas. Dos temas estudados, somente a Previdência do funcionalismo foi submetida à Assembléia, mas, apesar da ampla base governista no Legislativo, uma proposta foi retirada. O prazo máximo de tramitação foi de 60 dias, e o mínimo, de 15.

Já no caso do Rio de Janeiro, dos oito projetos estudados no governo Marcello Alencar, em apenas dois, foram apresentadas emendas que tivessem como objetivo aumentar o controle sobre a política pública pretendida. E a aprovação da emenda na Assembléia ocorreu apenas no primeiro projeto de Desestatização, o Projeto de Lei n.º 402, de 1995. Em dois projetos relativos à dívida pública foram aprovadas emendas alocativas, visando proteger os interesses dos funcionários do BANERJ e os beneficiários do PREVI-BANERJ. No que se refere à Agência reguladora, foram aprovadas emendas excluindo da competência da Agência a fiscalização dos transportes rodoviários.

Tabela 43 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Alencar

Marcello Alencar			modificações propostas:				modificações aprovadas:				Veto					
Projeto	Tema	tempo de tramitação	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	Alocativas	Técnicas	controle	conteúdo da política	mantido	Derrubado
PL 402/95	PED	90			S				S							
PL 670/96	PED	45			S	S										
PL 1056/96	Agência	55	S				S									
PL 1065/97	Dívida	10	S				S									
PL 1407/97	Dívida	3	S	S			S	S								
PL 2308/98	Dívida	12														
PL 2308/98	Dívida	14														
PL 2484/98	Agência	NÃO VOTADO														
		28,875	3	1	2	1	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0

O tempo médio de tramitação dos projetos foi de 28,875 dias. O projeto com tramitação mais longa, o primeiro PED, tramitou pela ALERJ por três meses. Já a proposta de aprovação mais célere, relativa à dívida, foi analisada pela Assembléia por três dias.

No governo de Anthony Garotinho, dos três projetos estudados, apenas um foi aprovado com emendas e o tempo médio de tramitação foi reduzido para 18,33 dias. O prazo mais longo de tramitação foi de 41 dias; e o mais curto, que ocorreu em seis dias, foi o projeto que tratou da criação da RIOPREVIDÊNCIA, logo no início da sessão legislativa. Foram aprovadas emendas em apenas um projeto, o que tratava da autorização dos royalties de petróleo para o pagamento de dívida com a União, relativas ao Fundo Estadual para Conservação Ambiental (FECAM).

Tabela 44 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Anthony Garotinho

Anthony Garotinho			modificações propostas:				modificações aprovadas:				Veto					
Projeto	Tema	tempo de tramitação	alocativas	Técnicas	controle	conteúdo da política	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	alocativas	Técnicas	controle	conteúdo da política	mantido	derrubado
PL 3/99	Previdência	6	S	S	S	S										
PL 851/99	Dívida	41		S	S			S	S							
PL 1138/99	Previdência	8														
		18,3	1	2	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0

Sua sucessora, a governadora Rosinha Garotinho não teve a mesma celeridade na aprovação de suas propostas. O seu projeto visando adequar as normas da RIOPREVIDÊNCIA à legislação federal, levou nove meses para ser aprovado, com emendas alocativas. A governadora as vetou, mas a Assembléia rejeitou o veto. Dos oito projetos de seu governo estudados, a Governadora vetou as modificações em apenas um. Somente um projeto foi aprovado com emendas técnicas; e nenhum com emendas de controle ou conteúdo da política. Os dois projetos aprovados, com emendas alocativas, tratavam da previdência do funcionalismo.

Tabela 45 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Rosinha Garotinho

Rosinha Garotinho			modificações propostas:				modificações aprovadas:				veto					
Projeto	Tem a	tempo de tramitação	alocativ as	técnic as	control e	conteúdo da política	alocativ as	técnic as	Control e	conteúdo da política	alocativ as	Técnic as	control e	conteúdo da política	mantido	derrubado
PL 666/2003	Previdência	270	S	S	S		S	S			S					S
PL 1008/2003	Previdência	9			S											
PL 1178/2004	Previdência	retirado														
PL 1180/2004	Previdência	2														
PL 2022/2004	Previdência	12	S				S									
PLC 2384/2005	Agência	47		S	S	S										
PLC 2385/2005	Agência	47		S	S	S										
PL 2886/2005	Previdência	Retirado														
PL 3.228/2006	Previdência	69		S				S								
		65,1	2	4	4	2	2	2	0	0	1	0	0	0	0	1

Já no caso de São Paulo, o que chama atenção é o grande número de emendas apresentadas e simplesmente descartadas. As poucas modificações aprovadas são vetadas, e o veto mantido ou simplesmente não deliberado. Os projetos relativos ao Acordo da Dívida com a União foram votados em curto prazo: o primeiro em 16 dias e, o segundo, em 21 dias. Não obstante, a Comissão de Serviços Públicos de Energia tramitou na Assembléia por quase dois anos e o Programa Estadual de Desestatização por mais de seis meses.

Tabela 46 – Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Covas

Mário Covas			modificações propostas:				modificações aprovadas:				veto					
Projeto	Tema	tempo de tramitação	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	Alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	Mantido	derrubado
PLC 137/1995	Agência	670	S	S	S	S	S		S				S		S	
PL 1/96	Dívida	16	S	S	S	S	S									
PL 71/96	PE D	198	S	S	S	S	S		S	S	S		S		S	
PL 725/96	Dívida	21	S	S	S	S	S		S	S	S				S	
		226,25	4	4	4	4	4	0	3	2	2	0	2	0	3	0

Nos quatro projetos analisados no primeiro governo Covas, em dois houve veto sobre controle, e os vetos foram mantidos. O governador somente não vetou emendas alocativas (referentes a servidores da FEPASA e do BANESPA) no primeiro projeto do Acordo da Dívida com a União, que não foi concretizado.

Tabela 47 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Covas/Alckmin

Covas/Alckmin			modificações propostas:				modificações aprovadas:				veto					
Projeto	Tema	tempo de tramitação	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	Alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	mantido	Derrubado
PLC 11/99	Previdência	retirado	S	S	S	S										
PLC 14/2000	Agência	1020	S	S	S	S	S	S	S		S		S			
		1020	2	2	2	2	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0

A análise do segundo governo Covas pode fazer crer que a Assembléia apresentou dificuldades ao governador, tendo em vista que, das duas propostas apresentadas, uma foi vetada, e outra teve uma tramitação de 1.020 dias na Assembléia, com a aprovação de emendas alocativas e de controle. Não obstante, as modificações foram simplesmente vetadas e o veto não foi deliberado, três anos após sua comunicação. Se a Assembléia paulista apresenta dificuldades ao governador na aprovação de suas propostas, esta dificuldade não se reflete em mudanças de conteúdo das políticas ou de instrumentos de controle prévio das ações da Administração.

No governo Alckmin, o governador conseguiu ter seus projetos aprovados em quatro ou 25 dias na Assembléia, mesmo em projetos previdenciários. No entanto, em dois, a tramitação levou mais de 600 dias, sendo concluída em outra gestão. Seu veto não foi deliberado, mas lhe foi imposto um dos dispositivos vetados, a arguição da diretoria da Artesp pela Comissão de Transportes da Assembléia, em projeto proposto por um deputado da base aliada.

Tabela 48 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Alckmin

Alckmin			modificações propostas:				modificações aprovadas:				Veto					
Proje to	Tem a	tempo de trami taç ão	aloc ativ as	téc nic as	co ntr ole	conteú do da política	Alo cati vas	téc nic as	co ntr ole	conteú do da política	Alo cati vas	téc nic as	co ntr ole	conte údo da polític a	manti do	derr uba do
PLC 09/20 03	Prev idên cia	25	S		S		S		S							
PLC 57/20 03	Prev idên cia	4	S	S	S	S	S	S			S					
PLC 30/20 05	Prev idên cia	670	S	S	S											
PLC 31/20 05	Prev idên cia	681	S	S	S											
		345	4	3	4	1	2	1	1		1					

No governo de Geraldo Alckmin, foram estudados quatro projetos referentes à Previdência do funcionalismo. Foram apresentadas emendas alocativas em três, sendo aprovadas em dois. A única emenda alocativa mantida na íntegra, foi apresentada junto ao Projeto de Lei Complementar n.º 09, de 2003, excluía os militares da contribuição previdenciária.

No período 1995-1998, apenas Eduardo Azeredo e Antonio Britto apresentaram projetos relativos à Previdência. No caso de Britto, o projeto relativo à Previdência foi anterior ao Programa Estadual de Desestatização. Dos seis projetos analisados durante o governo Antonio Britto, em quatro a Assembléia gaúcha aprovou emendas aumentando o controle sobre a política e nenhuma foi objeto de veto. Não foi aprovada nenhuma emenda de caráter alocativo, apresentadas em apenas um projeto, o Projeto de Lei Complementar n.º 345, de 1995, referente à previdência do funcionalismo.

A média de tramitação das propostas foi de 53,33 dias, tendo o mínimo de 15 dias, nos Projetos de Lei n.º 339, de 1995, referente à dívida e no n.º 342, de 1996, que criou a Agência

Reguladora. O prazo máximo de tramitação (137 dias), ocorreu com o Projeto de Lei Complementar n.º 345, de 1995, que tratava da previdência do funcionalismo. Nos projetos analisados do governo Britto não houve vetos.

Tabela 49 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Britto

Antônio Britto			modificações propostas:				modificações aprovadas:				Veto					
Proje to	Tem a	tempo de trami taç ão	aloc ativ as	téc nic as	co ntr ole	conteú d o da política	Alo cati vas	téc nic as	co ntr ole	conteú d o da política	Alo cati vas	téc nic as	co ntr ole	conteú d o da política	ma nti do	Derr uba do
PLC 345/ 95	Prev idên cia	137	S		S				S							
PL 528/ 95	PED	80		S	S	S										
PL 339/ 96	Dívi da	15		S				S								
PL 340/ 96	Dívi da	43			S											
PL 342/ 96	Agê ncia	15		S				S								
PL 16/9 7	Agê ncia	30		S	S			S	S							
		53,33	1	4	4	1	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0

No governo de Olívio Dutra, dos dois projetos analisados, um foi arquivado e o outro foi retalhado por iniciativa de um companheiro de partido. O governador vetou o projeto, mas o veto foi rejeitado em plenário. Neste projeto, a oposição apresentou emendas técnicas, mas somente foi aprovada a emenda alocativa, assim entendida por ter deixado no projeto original apenas a cláusula revogatória.

Tabela 50 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Dutra

Olívio Dutra			modificações propostas:				modificações aprovadas:				veto					
Projeto	Tem a	tempo de tramitação	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	Alocativas	técnicas	controle	conteúdo da política	mantido	derrubado
PL 317/99	Previdência	15	S	S			S				S					S
PL 324/99	Previdência	arquivado														
		15	1	1			1				1					1

Foram estudados sete projetos do Germano Rigotto, que se converteram em oito, com as partes destacadas do Projeto de Lei Complementar n.º 25, constituindo o Projeto n.º 90. A média de tramitação em seu governo foi de 72 dias. Dois projetos foram arquivados sem deliberação e um foi prejudicado. Os projetos referentes às agências tiveram tramitação mais célere (seis e 25 dias) e o mais moroso, novamente, era relativo à previdência, com mais de oito meses de tramitação.

O governador vetou apenas um projeto, em suas modificações alocativas, que estendiam a gratificação a funcionários que atuassem em entidade de classe, que foi mantido.

Tabela 51 - Síntese da Tramitação dos Projetos Estudados no Governo Rigotto

Germano Rigotto			modificações propostas:				modificações aprovadas:				veto					
Projeto	Tema	tempo de tramitação	alocativas	técnicas	Controlado	Conteúdo da política	Alocativas	técnicas	Controlado	conteúdo da política	alocativas	técnicas	controlado	conteúdo da política	mantido	derrubado
PLC 203/2003	Previdência	43	S				S				S				S	
PLC 25/2004	Previdência	37		S				S								
PLC 90/2004	Previdência	não deliberado	S	S	S	S										
PL 83/2005	Previdência	250		S	S			S	S							
PL 359/2003	Agência	não deliberado														
PL 288/2004	Agência	25														
PL 337/2004	Agência	6		S				S								
PL 298/2004	Agência	prejudicado	S													
		72,2	3	4	2	1	1	3	1	0	1	0	0	0	1	0

9.1 Comparações entre os períodos

O primeiro período, entre 1995 e 1998, foi o que apresentou mais projetos dos temas selecionados. Eduardo Azeredo submeteu à Assembléia 12 projetos, dos quais, quatro tratavam de desestatização, seis de repactuação de dívida, um sobre a criação de agência reguladora e um sobre previdência do funcionalismo. Marcello Alencar, por sua vez, no mesmo período, submeteu à Alerj oito projetos, dos quais dois eram relativos à Agência Reguladora, dois referentes ao PED e quatro tratando de renegociação da dívida do estado. Mário Covas apresentou quatro propostas: duas relativas à dívida, um referente ao PED, e outro que previa a criação da agência reguladora CSPE. Antônio Britto encaminhou à Assembléia seis projetos: dois relativos à dívida, dois referentes à Agência Reguladora, um dispendo sobre o PED e um sobre a previdência.

Somente as Assembléias mineira e paulista aprovaram emendas relativas ao conteúdo da política pública proposta. Foram aprovadas emendas relativas ao conteúdo das propostas no Projeto de Lei n.º 431, de 1995, que facultava ao governador utilizar os recursos advindos da privatização em projetos sociais; no Projeto de Lei n.º 506, de 1995, que incluiu dentre os objetivos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado “a promoção econômica e social dos indivíduos menos favorecidos, mediante ações governamentais integradas que englobem a superação da miséria e da fome”. No Projeto de Lei n.º 729, de 1996, que tratava da concessão de serviços públicos, foram aprovadas emendas visando à proteção e garantia dos direitos dos usuários de serviços públicos, que o governador vetou e o veto foi acolhido pela Assembléia. No caso da Assembléia paulista, no Projeto de Lei n.º 71, de 1996, foi aprovada emenda determinando que parte dos recursos advindos da privatização fossem utilizados em investimentos para a expansão da oferta de energia elétrica. Essa emenda foi vetada, e o veto mantido.

Foram aprovadas emendas relativas a controle em seis projetos apresentados pelo governador Azeredo, em um projeto apresentado por Marcello Alencar, e em três projetos apresentados por Mário Covas e Antonio Britto. No que se refere a emendas alocativas, foram aprovadas em oito projetos submetidos por Eduardo Azeredo, em quatro projetos encaminhados por Mário Covas, em três projetos de Marcello Alencar; e, em nenhuma nas propostas de Antonio Britto. Quanto aos vetos, Eduardo Azeredo vetou parcialmente quatro propostas modificadas pela Assembléia, e Mário Covas três, e os vetos foram mantidos.

No período 1999-2002, o número de projetos dos temas selecionados se reduziu. Em Minas Gerais, o governador Itamar Franco apresentou três projetos referentes à previdência e um relativo à Agência que foi retirado. Anthony Garotinho apresentou dois projetos relativos à Previdência e um referente à dívida pública. Mário Covas submeteu à Assembléia um projeto concernente à previdência e outro relativo a agência (ARTESP) e o governador Olívio Dutra duas propostas referentes à previdência.

A fim de facilitar a comparação entre os períodos, foi elaborada uma tabela sintetizando os resultados da tramitação nos estados:

Tabela 52 - Síntese do Resultado da Tramitação 1995-1998

	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Rio Grande do Sul
Frequência de Projetos retirados ou arquivados	0	0,125	0	0
Média de Tramitação dos projetos deliberados	43,6	28,875	226,25	53,33
frequência de Projetos aprovados com modificações alocativas	0,75	0,429	1	0
frequência de Projetos aprovados com modificações técnicas	0,25	0,143	0	0,5
frequência de Projetos aprovados com modificações de controle	0,75	0,143	1	0,333
frequência de Projetos aprovados com modificações sobre o conteúdo da política	0,75	0	1	0,333
frequência de vetos sobre modificações alocativas	0,667	0	1	0
frequência de vetos sobre modificações técnicas	0	0	0	0
frequência de vetos sobre modificações de controle	0,667	0	1	0
frequência de vetos sobre modificações sobre o conteúdo das políticas	0,333	0	1	0
frequência de vetos derrubados	0	0	0	0

A tramitação em Minas Gerais teve uma média de 43,6 dias e, no período não houve projeto retirado ou não deliberado. Foram aprovadas modificações alocativas em 75% das propostas, dois terços das quais vetadas e o veto foi mantido. Quanto às modificações de controle, foram aprovadas também em 75% das propostas analisadas por este Legislativo, das quais, novamente, dois terços foram vetadas e o veto mantido. Foram aprovadas emendas relativas ao conteúdo das políticas em 75% dos projetos, dos quais um terço foi objeto de veto e o veto mantido.

No Rio de Janeiro, dos oito projetos, um foi arquivado sem deliberação. Os demais tiveram tramitação média inferior a um mês. Não foram aprovadas modificações sobre o conteúdo das políticas. Ocorreram modificações técnicas e de controle em 14,3% das propostas; e modificações alocativas em 42,9%. Não ocorreram vetos.

Em São Paulo, todos os projetos foram aprovados, com a média de tramitação de 226 dias. Não foram apresentadas ou aprovadas modificações técnicas. Entretanto, em 100% das propostas, foram aprovadas modificações alocativas, de controle e sobre o conteúdo das políticas, todas vetadas e o veto mantido.

Já na Assembléia Gaúcha, todos os projetos a ela submetidos foram deliberados, e sua média de tramitação foi de 53,33 dias. Não foram aprovadas modificações alocativas. Em 50% dos projetos ocorreram modificações técnicas, e, em um terço, emendas sobre o controle e o conteúdo das políticas. Nos projetos analisados, não houve vetos.

Aparentemente, a Assembléia paulista ofereceu maiores dificuldades ao governador, com maior tempo de tramitação e aprovação de modificações que o contrariavam. No entanto, acolheu todos os vetos.

A seguir, é apresentado o mesmo quadro para o período 1999-2002:

Tabela 53 – Síntese do Resultado da Tramitação 1999-2002

	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Rio Grande do Sul
Frequência de Projetos retirados arquivados	0,25	0,00	0,5	0,5
Média de Tramitação dos projetos deliberados	140,00	18,30	1020	15
frequência de Projetos aprovados com modificações alocativas	1,00		1	1
frequência de Projetos aprovados com modificações técnicas	1,00	0,33	1	0
frequência de Projetos aprovados com modificações de controle	0,67	0,33	1	0
frequência de Projetos aprovados com modificações sobre o conteúdo da política	0,00	0,00	0	0
frequência de vetos sobre modificações alocativas	0,67		1	1
frequência de vetos sobre modificações técnicas	-	-	-	-
frequência de vetos sobre modificações de controle	-	-	1	-
frequência de vetos sobre modificações sobre o conteúdo das políticas	-	-	-	-
frequência de vetos derrubados	0,00	-	0	1

Dos projetos selecionados para estudo no período, somente o governador Anthony Garotinho conseguiu aprovar todas as suas propostas junto ao Legislativo. Itamar Franco retirou o projeto que extinguiu a ARSEMG, o projeto da Previdência encaminhado por Covas em 1999 foi retirado por Alckmin em junho de 2004; e Olívio Dutra teve um projeto arquivado e outro retalhado por emenda. Neste período não foram aprovadas, em nenhum dos quatro estados, modificações concernentes ao conteúdo das políticas públicas. Dos três projetos aprovados pela Assembléia mineira, foram incluídos dispositivos de controle em dois, que não sofreram vetos. No caso do Rio de Janeiro, das três propostas analisadas, em uma foram incluídos mecanismos de controle. Já em São Paulo, na proposta aprovada, houve uma modificação de controle que foi vetada e o veto não foi deliberado.

A tramitação mais célere ocorreu no Rio Grande do Sul, mas foi uma derrota para o governador. No Rio de Janeiro, por outro lado, a tramitação ocorreu em menos de três semanas, com modificações técnicas e de controle, aceitas pelo governador.

A tramitação mais lenta ocorreu, novamente em São Paulo, quase três anos, com aprovação de emendas alocativas e de controle, às quais o governador recusou sancionar. No entanto, a base governista na Assembléia paulista era de 70, dentre os 94 deputados. E Mario Covas foi o único governador, dentre os casos estudados, a se reeleger.

Uma hipótese, que deve ser verificada no período seguinte é se a perda de grande número de cargos nas estatais para negociação com o Legislativo influiu sobre a interação entre os Poderes. Os projetos selecionados para estudo indicam que governadores deste período, com exceção de Anthony Garotinho, tiveram maiores dificuldades de relacionamento com as Assembléias que seus antecessores, mas a questão previdenciária estava presente com mais força no período. A fim de realizar a comparação, um quadro semelhante foi elaborado para o período 2003-2006:

Tabela 54 – Síntese do Resultado da Tramitação 2003-2006

	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Rio Grande do Sul
Frequência de Projetos retirados ou arquivados	0,25	0,22	0	0,375
Média de Tramitação dos projetos deliberados	40,00	65,10	345	72,2
frequência de Projetos aprovados com modificações alocativas	1	0,29	0,5	0,2
frequência de Projetos aprovados com modificações técnicas	0,33	0,29	0,25	0,6
frequência de Projetos aprovados com modificações de controle	0,67	0	0,25	0,2
frequência de Projetos aprovados com modificações sobre o conteúdo da política	0	0	0	0
frequência de vetos sobre modificações alocativas	0	0,50	0,5	1
frequência de vetos sobre modificações técnicas	0	-	0	0
frequência de vetos sobre modificações de controle	0	-	0	0
frequência de vetos sobre modificações sobre o conteúdo das políticas	-	-	-	-
frequência de vetos derrubados	-	1	0	0

No período 2003-2006, dos temas selecionados, a questão previdenciária foi onipresente. Somente Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul apresentaram propostas relativas a agências reguladoras. Em nenhum dos projetos estudados houve modificações referentes ao conteúdo da política pública. No que se refere a modificações técnicas, elas foram apresentadas nas quatro Assembléias, com maior frequência, na Assembléia gaúcha. Das três propostas aprovadas pela Assembléia de Minas Gerais, em duas houve modificações concernentes a controle; no Rio de Janeiro, em nenhuma; em São Paulo, e no Rio Grande do Sul, em uma. Nos

projetos selecionados ocorreram três vetos em modificações alocativas: um no Rio de Janeiro, outro no Rio Grande do Sul, ambos mantidos; e o terceiro, em São Paulo, não deliberado.

A média de tramitação na Assembléia mineira (40 dias) foi inferior à dos períodos anteriores, apesar do tema ser a previdência. No Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul o prazo médio de tramitação foi superior aos períodos anteriores. A média de tramitação na Assembléia paulista continuou sendo a mais alta, mas inferior à registrada no quadriênio anterior.

9.2 Comparação por Tema, ou “issue” da política

Os Projetos de Lei referentes a negociações de dívida com a União, com exceção do Rio de Janeiro, ocorreram no período 1995-1998. A média de tramitação desses projetos em Minas Gerais foi de 42 dias, no Rio de Janeiro, no governo Marcello Alencar, de 9,75 dias e no governo Anthony Garotinho a proposta foi aprovada em 41 dias. Em São Paulo, a média dos dois projetos foi de 18,5 dias e, no Rio Grande do Sul, a média entre os dois projetos foi de 29 dias.

Tabela 55 - Síntese da Tramitação dos Projetos Referentes à Dívida

	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Rio Grande do Sul
Frequência de Projetos retirados ou arquivados	0	0	0	0
Média de Tramitação dos projetos deliberados	42,33	16	19	53
frequência de Projetos aprovados com modificações alocativas	0,50	0,50	1	0
frequência de Projetos aprovados com modificações técnicas	0,50	0,40	0	0,5
frequência de Projetos aprovados com modificações de controle	0,17	0,20	0,5	0,0
frequência de Projetos aprovados com modificações sobre o conteúdo da política	0	0	0	0,0
frequência de vetos sobre modificações alocativas	0,33	0	0,5	0,0
frequência de vetos sobre modificações técnicas	0	0	0	0,0
frequência de vetos sobre modificações de controle	0	-	0	-
frequência de vetos sobre modificações sobre o conteúdo das políticas	-	-	0	-
frequência de vetos derrubados	0	-	0	-

Nos projetos concernentes à renegociação da dívida não foram aprovadas emendas referentes ao conteúdo da política e, somente em três, foram aprovadas emendas de controle: Projeto de Lei n.º 745, de 1996, em Minas Gerais; Projeto de Lei n.º 851, de 1999, no Rio de Janeiro; e Projeto de Lei n.º 725, de 1996, de São Paulo. Quanto ao número de projetos

apresentados por estado, em Minas Gerais foram seis, no Rio de Janeiro, cinco (um dos quais, no governo Anthony Garotinho), em São Paulo e no Rio Grande do Sul, dois.

A Assembléia de São Paulo apresentou emendas alocativas nos dois projetos por ela analisados, tendo ocorrido o veto somente em um, no acordo da dívida efetivado (PL 725, de 1996). As Assembléias fluminense e mineira aprovaram modificações alocativas em 50% dos projetos a elas submetidos, que não foram objeto de veto. Todas as Assembléias, com exceção da paulista, aprovaram emendas técnicas.

Nesta tema, a Assembléia paulista foi ágil na deliberação (19 dias), tramitação somente mais longa que na Assembléia Fluminense, com média de 16 dias. A tramitação média mais morosa (53 dias) ocorreu na Assembléia gaúcha, seguida pela Assembléia mineira (42,33 dias).

No que se refere aos Programas Estaduais de Desestatização (PED), no Rio Grande do Sul e em São Paulo, foram apresentados apenas um projeto. No Rio de Janeiro, dois e, em Minas Gerais, quatro. A Assembléia paulista aprovou uma emenda de conteúdo no PL 71, de 1996, que foi vetada e o veto mantido. Já a Assembléia mineira aprovou emendas referentes ao conteúdo da política em três dos quatro projetos a ela submetidos, dos quais apenas um sofreu veto sobre o conteúdo, e o veto foi mantido. Para melhor comparação, novamente, foi elaborado um quadro:

Tabela 56 - Síntese da Tramitação dos Projetos relativos ao Programa Estadual de Desestatização

	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Rio Grande do Sul
Frequência de Projetos retirados ou arquivados	0	0	0	0
Média de Tramitação dos projetos deliberados	45	68	198	80
frequência de Projetos aprovados com modificações alocativas	0,75	0	1	0
frequência de Projetos aprovados com modificações técnicas	0,25	0	0	0
frequência de Projetos aprovados com modificações de controle	0,75	0,50	1	0
frequência de Projetos aprovados com modificações sobre o conteúdo da política	0,75	0	1	0
frequência de vetos sobre modificações alocativas	0,67	0	1	-
frequência de vetos sobre modificações técnicas	0	-	-	-
frequência de vetos sobre modificações de controle	0,67	0	1	-
frequência de vetos sobre modificações sobre o conteúdo das políticas	0	-	1	-
frequência de vetos derrubados	0	-	0	-

No que se refere a emendas de controle, a Assembléia mineira as aprovou em três projetos; as Assembléias fluminense e paulista em uma, que, no caso de São Paulo, correspondia 100% das propostas a ela submetidas, mas vetada e o veto mantido. O mesmo ocorreu em duas emendas das três emendas de controle inseridas pela Assembléia mineira. A Assembléia gaúcha foi a única que aprovou o Projeto do PED sem modificações.

No caso das Agências Reguladoras, a questão perpassa os três mandatos, tendo início, em dezembro 1995, quando Mario Covas solicitou autorização da Assembléia para a criação da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE), aprovado em 1997, até 2005, quando a governadora Rosinha Garotinho encaminhou à Assembléia os projetos de extinção da ASEP-RJ e criação da AGETRANSP e AGENERSA.

A média de tramitação varia, entre 845 dias (São Paulo) e 19 dias, (Rio Grande do Sul), como se poderá verificar na tabela a seguir:

Tabela 57 - Síntese da Tramitação dos Projetos relativos às Agências

	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Rio Grande do Sul
Frequência de Projetos retirados ou arquivados	0,5	0,25	0	0,33
Média de Tramitação dos projetos deliberados	45	49,7	845	19
frequência de Projetos aprovados com modificações alocativas	1	0,333	1	0
frequência de Projetos aprovados com modificações técnicas	1	0	0,5	0,5
frequência de Projetos aprovados com modificações de controle	1	0	1	0,167
frequência de Projetos aprovados com modificações sobre o conteúdo da política	0	0	0	0
frequência de vetos sobre modificações alocativas	1	0	0	-
frequência de vetos sobre modificações técnicas	0	-	0	0
frequência de vetos sobre modificações de controle	1	-	1	0
frequência de vetos sobre modificações sobre o conteúdo das políticas	-	-	-	-
frequência de vetos derrubados	0	-	0	-

Nenhuma emenda referente ao conteúdo da política foi apresentada. No que se refere a emendas de controle, deve-se fazer uma ressalva. No projeto original da CSPE e da ARTESP, ambas paulistas, havia menos instrumentos de controle do que no projeto original da AGERGS, da ASEP-RJ e da ARSEMG. As modificações referentes ao controle foram vetadas pelos governadores Covas e Alckmin. O veto referente à CSPE foi mantido pela Assembléia paulista e da ARTESP não foi deliberado três anos depois de sua comunicação. No caso da ARSEMG, um dispositivo de controle que também foi vetado, e o veto mantido, estabelecia uma comissão para

acompanhamento e fiscalização de cada contrato. No segundo projeto da AGERGS (Projeto de Lei n.º 16, de 1997) foi incluído, por emenda parlamentar, um limite para os créditos suplementares que o governador poderia abrir para fazer frente às despesas da Agência, que foi sancionado.

Os projetos relativos à previdência do funcionalismo estiveram em pauta, desde 1995, ocasião em que Antonio Britto apresentou à Assembléia o Projeto de Lei Complementar n.º 345, de 1995, até o final do período estudado, enquanto a Assembléia paulista deliberava sobre dois projetos encaminhados pelo governador Geraldo Alckmin, os Projetos de Lei Complementares n.ºs 30 e 31, de 2005. A tramitação mais célere ocorreu na Assembléia fluminense, com o Projeto de Lei 1.180, de 2004, que substituíu o Projeto de Lei n.º 1.178, de 2004, analisado em dois dias pela Alerj. Em segundo lugar, a Assembléia paulista, que deliberou sobre o Projeto de Lei Complementar n.º 57, de 2003, em quatro dias. Entretanto, na mesma Assembléia, dois projetos tiveram tramitação superior a dois anos (PLCs 30 e 31).

Como se poderá verificar na tabela a seguir, somente a Assembléia fluminense não aprovou modificações de controle em qualquer projeto previdenciário por ela analisado. A Assembléia mineira incluiu mecanismos de controle no projeto enviado por Eduardo Azeredo, em dois enviados por Itamar Franco e em dois de autoria de Aécio Neves. A Assembléia Paulista aprovou mecanismo de controle em um projeto (Projeto de Lei Complementar n.º 09, de 2003), e a Assembléia gaúcha inseriu instrumentos de controle em dois projetos: no Projeto de lei Complementar n.º 345, de 1995 e no PLC n.º 83, de 2005.

Tabela 58 - Síntese da Tramitação dos Projetos relativos à Previdência dos Servidores

	Minas Gerais	Rio de Janeiro	São Paulo	Rio Grande do Sul
Frequência de Projetos retirados ou arquivados	0,125	0,22	0,2	0,29
Média de Tramitação dos projetos deliberados	83,60	53,7	345	96
frequência de Projetos aprovados com modificações alocativas	1	0,286	0,5	0,40
frequência de Projetos aprovados com modificações técnicas	0,57	0,286	0,25	0,40
frequência de Projetos aprovados com modificações de controle	0,71	0	0,25	0,40
frequência de Projetos aprovados com modificações sobre o conteúdo da política	0	0	0	0
frequência de vetos sobre modificações alocativas	0,29	0,50	0,5	1
frequência de vetos sobre modificações técnicas	0	0	0	0
frequência de vetos sobre modificações de controle	0	-	0	0
frequência de vetos sobre modificações sobre o conteúdo das políticas	-	-	-	-
frequência de vetos derrubados	0	1	0	0,5

Somente um, dos oito projetos submetidos à Assembléia mineira foi retirado (PLC n.º 59/2005). No Rio Grande do Sul, dos sete projetos analisados pela Assembléia, dois foram arquivados sem deliberação. No Rio de Janeiro, foram dois projetos, de um total de nove e, em São Paulo, um em cinco.

Mais uma vez, a Assembléia paulista apresenta a tramitação mais morosa (quase um ano), mas deliberou em metade do tempo que necessitou para analisar os projetos relativos às Agências reguladoras (845 dias). Em compensação, foram aprovadas modificações alocativas em duas propostas (uma das quais foi vetada e o veto não deliberado) e, de controle, em um dos quatro projetos, o qual não foi vetado.

A Assembléia gaúcha aprovou emendas alocativas em 40% dos projetos previdenciários por ela analisados. Apenas dois foram vetados, e metade dos vetos foi rejeitada (PLC 203/2003). O veto foi mantido no governo Rigotto.

10 Conclusões

Para responder à questão:

Até que ponto as instituições legislativas importam nas relações
Executivo – Legislativo?

Esta pesquisa mapeou as diferentes instituições que poderiam ser relevantes para um estudo comparativo entre as Assembléias Legislativas, tendo elaborado uma classificação das consoante suas capacidades institucionais Legislativa e Fiscalizadora. Se a pesquisa se encerrasse aí, concluiria que a grande maioria dos legislativos estaduais brasileiros teria fracas capacidades Legislativa e Fiscalizadora. No entanto, esta informação era insuficiente para responder a uma outra questão, que justificou a elaboração da categorização:

Diferentes Capacidades Legislativa e Fiscalizadora poderiam
significar diferentes poderes de negociação nas interações Executivo –
Legislativo?

A resposta a esta questão somente poderia ser encontrada em análises aprofundadas de legislativos com diferentes capacidades institucionais para exercerem suas funções Legislativa e Fiscalizadora. Caso Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul tivessem sido os únicos estados escolhidos para o estudo de caso, poder-se-ia imaginar que as instituições pudessem explicar as diferenças encontradas. Não obstante, Minas Gerais e São Paulo mostram que, na realidade, as regras institucionais semelhantes podem ser interpretadas e utilizadas de maneiras diferentes pelos atores, segundo diferenças de contexto e conteúdo das questões envolvidas.

Apesar de classificada como de baixa capacidade legislativa e fiscalizadora, a influência da Assembléia mineira sobre o resultado final das políticas públicas analisadas está mais próxima da Assembléia gaúcha, no que se refere ao conteúdo e ao controle inseridos nas políticas públicas por elas analisadas. Seu sistema de comissões foi considerado fraco em razão da existência de comissões *ad hoc* para análise de projetos referentes a vetos, emendas constitucionais e leis complementares; aliada à capacidade dos líderes de decidirem, em conjunto, “pela suspensão das formalidades regimentais, como discussão e votação”. Não obstante, foi o único legislativo em que suas comissões tiveram relatores (muitas vezes seus próprios

presidentes) que analisaram e votaram os projetos antes de serem deliberados pelo plenário. No entanto, esta Assembléia concedeu duas “cartas brancas” ao governador Aécio Neves, eximindo-se de participar da reforma do Estado por ele implementada.

A Assembléia gaúcha, por outro lado, chama a atenção por sua capacidade de deliberar, ainda que contrariamente aos interesses do Executivo, quer rejeitando suas propostas, quer derrubando seus vetos. Um outro aspecto a ser ressaltado é a concisão e efetividade de suas iniciativas. Apesar de ser classificada como de fácil instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito, o número de propostas apresentadas foi o menor, dentre os quatro casos estudados, e com alta taxa de sucesso. Também foi restrito o número de emendas apresentadas aos projetos do Executivo, também com sucesso, com exceção do Programa Estadual de Desestatização.

Em São Paulo, a Assembléia, apesar de impor aos projetos do governador uma longa tramitação, tem um processo decisório que fica nas mãos da base governista. E quando são aprovadas modificações, grande parte é vetada e o veto não é deliberado por um longo período. Pode-se facilmente antever como uma lei paulista entrará em vigor (com poucas modificações em relação ao projeto original), o que não se conseguirá prever é quando isso ocorrerá. Já no caso fluminense, o prazo não é problema: a aprovação das iniciativas do governador é célere e com pequenas alterações.

O que sobressai no caso da Assembléia paulista é sua incapacidade decisória, que pode ser verificada pela profusão de propostas apresentadas que não são deliberadas, assim como a ineficácia e inefetividade dos instrumentos fiscalizatórios de que dispõe, como a análise de contratos julgados irregulares pelo Tribunal de Contas e os resultados das poucas CPIs que conseguiu instalar.

O apoio do presidente da Assembléia é fundamental para o sucesso das iniciativas do governador. Os Legislativos gaúcho e fluminense conseguiram se organizar em longo prazo para escolher seus presidentes de maneira independente do governador, mas de maneiras diferentes. No Rio Grande do Sul existe um acordo informal suprapartidário (que exclui o PT), que obedecendo ao princípio da proporcionalidade partidária, demanda que os sete integrantes da Mesa renunciem para que uma nova eleição seja realizada. No Rio, houve o domínio dos deputados Sérgio Cabral e Jorge Picciani.

Comparativamente, pode-se dizer o seguinte sobre estes dois casos, aparentemente voltados à construção da independência da Assembléia: no caso gaúcho, a razão deste fenômeno está no processo de institucionalização do Legislativo, ao passo que no Rio de Janeiro a maior autonomia se deve a um maior fortalecimento dos deputados, e não da própria Assembléia como instituição.

A Assembléia paulista, em duas ocasiões, escolheu presidentes que não seriam os preferidos do governador (Paulo Kobayashi e Rodrigo Garcia), mas que tiveram poucos efeitos para a independência entre os Poderes. Na Assembléia mineira, o rompimento entre Anderson Aduato com o governador Itamar Franco fez com que a Assembléia mineira rejeitasse vetos que desconsiderassem acordos de lideranças. Mas este último caso é uma exceção na trajetória recente da política de Minas. Ao fim e ao cabo, em ambos os casos nem presidentes não vinculados automaticamente aos governadores de plantão produziram uma nova configuração entre os Poderes, mantendo um forte ultrapresidencialismo.

Ressalte-se que pela classificação exposta inicialmente, vinculada a fatores institucionais da relação entre os Poderes, não seria crível imaginar a junção de dois polos como os expostos acima, com Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro de um lado, e São Paulo e Minas Gerais, de outro.

Pode-se verificar que, mesmo com uma ampla base governista para a aprovação de suas propostas (a única exceção dentre os casos estudados é o governo Olívio Dutra), o Executivo deve negociar, não somente com a oposição, mas, principalmente, com sua base de apoio. Entretanto, com exceção do Rio Grande do Sul (especialmente durante o governo Olívio Dutra), o ultrapresidencialismo estadual prevaleceu. A grande maioria das propostas do Executivo é aprovada com pequenas alterações no Legislativo.

Por meio dos casos estudados, verificou-se, entretanto, que existem gradações de ultrapresidencialismos estaduais. Não obstante, a estrutura institucional é insuficiente para explicar tais diferenças. As *politics*, internas e relacionadas ao jogo intergovernamental, e as *policies* modulam o processo decisório, por vezes em sentido contrário à *polity* – notadamente nos casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. O presente trabalho é uma primeira tentativa de entender a política estadual não só pela sua institucionalidade, mas também pelo contexto e pelo

conteúdo atinentes à agenda em questão. Por esta razão, é necessário que mais estudos explorem este caminho, inclusive ampliando o número de casos, para decifrar melhor a tecitura que liga o conjunto de regras às ações dos atores nas unidades estaduais brasileiras. E com certeza a relação entre estes dois tipos de variáveis não é linear, como pretendeu demonstrar esta Tese.

11 Referências

11.1 Bibliográficas

ABNEY, G., LAUTH, T. (1998). The End of Executive Dominance in State Appropriations, *Public Administration Review* September/October 1998, Vol. 58, No. 5 pp 388-394

ABRANCHES, S. H. (1988). "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro." *Dados*, 31(1). Rio de Janeiro.

ABRUCIO, F. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: S. Fleury, *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento* (pp. 77-126). Rio de Janeiro: Editora FGV.

ABRUCIO, F. L. (1998). "Os Barões da Federação: os Governadores e a Redemocratização Brasileira." Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP. São Paulo.

ABRUCIO, F. L., COSTA, V. F. (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

ABRUCIO, F. TEIXEIRA, M. A., COSTA, V. (2001).. O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In Santos, F. (org). *Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas

ANASTASIA, F. (2001).. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In Santos, F. (org). *Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas.

ANDRADE, R. C. (1998). "Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo." In ANDRADE, R. C (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado* Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo.

ARMIJO, L.E., FAUCHER, P. E DEMBINSKA, M. (2004). "Compared to What? Assessing Brazilian Political Institutions." Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association, Montreal, Canada, March 17-20, 2004.

ARMIJO, L. E., JHA, P. S. (1997) Center-state relations in India and Brazil: Privatization of Electricity and Banking., *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 3 (67), julho-setembro 1997. 121-142.

BARRILEAUX, C BERKMAN, M. (2003). Do Governors Matter?, *Political Research Quarterly* 56, 4 : 2003: 409-417).

- BERKMAN, M. (1993). "Former State Legislators in the U.S. House of Representatives: Institutional and Policy Mastery" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 18, No. 1 (Feb., 1993). 77-104.
- BERKMAN, M. B. (1994). "State Legislators in Congress: Strategic Politicians, Professional Legislatures and the Party Nexus" *American Journal of Political Science*, Vol. 38 No. 4(Nov., 1994). 1025-1055.
- BORCHERT, J. (2001). "Movement and Linkage in Political Careers: Individual Ambition and Institutional Repercussions in a Multi-Level Setting." Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops Grenoble, April 6-11, 2001.
- BORGES, A. (2006). Governo Estadual, competição Política, e mudança institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. In: C. Souza, & P. Dantas Neto, *Governo, Políticas Públicas e elites políticas nos Estados brasileiros*. (pp. 91-126). Rio de Janeiro: Revan.
- BOURDEAUX, C. (2006). Do Legislatures Matter in Budgetary Reform? *Public Budgeting & Finance*/Spring 2006 pp 120-142
- BRUDNEY, J., HEBERT, F., WRIGHT, D. (1999). Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform. *Public Administration Review*. January/February 1999, Vol. 59, No. 1. pp 19-30.).
- CAREY, J., NIEMI, R.G. , POWEL, L.W. .(2000). "Incumbency and the Probability of Reelection in State Legislative Elections". *Journal of Politics* 62(3):671-700. August/September 2000.
- CASTRO SANTOS, M. H. (1997). Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Acesso em 3 de maio de 2007, disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0011-5258.
- CLEMENTE, R. .(2000) A Evolução Histórica das Regras do Jogo Parlamentar em uma Casa Legislativa: O Caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP. São Paulo.
- COSENZA, F. (2006). Ordenamento das Finanças Públicas e as Condições Fiscais dos Estados Brasileiros. Tese Apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas . São Paulo.

COSTA, V. M. E OLIVEIRA, C. T. C. (1998). "A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo." In ANDRADE, R. C(org.). *Processo de Governo no Município e no Estado* Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo.

COUTO, C.G. (1998). "Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo – Legislativo e o Caso Paulistano." In ANDRADE, R. C(org.). *Processo de Governo no Município e no Estado* Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo.

COX, G., MCCUBBINS, M. (2001). *The Institutional Determinants of Policy Outcomes*. In: S. a. Haggard, *Presidents, Parliaments and Policy*(pp. 21-63). New York: Cambridge University Press

DESPOSATO, S. (2001). "Parties for Rent? Careerism, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies" Working Paper, University of Arizona.

DESPOSATO, S. & SAMUELS, D.M. (2003). "The Search for Party Discipline in the Brazilian Chamber of Deputies and Implications for Comparative Research." Paper presented at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas.

DOWNS, W. M. (1998). "Coalition Government Subnational Style: Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments" Ohio State University Press.

FIGUEIREDO, A. (2001). *Instituições e Política no Controle do Executivo*. Dados - Revista de Ciências Sociais, 44, nº 4, 689 a 727.

FIGUEIREDO, A., LIMONGI, F. (1999). "Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional." Editora FGV. Rio de Janeiro.

FORDING, R. WOODS, N. AND PRINCE, D. (2001). *Explaining Gubernatorial Success in State Legislatures*. Apsa 2001. Disponível em: home.insightbb.com/~davidprince/2001apsagovernors.PDF. acesso: 18/07/2006

FRANCIS, W. L. & KENNY, L.W. (1997). "Equilibrium Projections of the Consequences of Term Limits upon Expected Tenure, Institutional Turnover and Membership Experience" *The Journal of Politics*, Vol 59, No. 1(Feb. 1997). 240-252

GAMM, G. , HUBER, J. (2002). "Legislatures as political institutions: Beyond the contemporary congress." In KATZNELSON, I. & MILNER, H. (eds). *Political Science: State of the Discipline III*. New York: W.W. Nelson. Washington D.C. American Political Science Association.

GARMAN, C., LEITE, C. K. da S., MARQUES, M. (2001) *Impactos das relações Banco Central x Bancos Estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa*. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 40-61, 2001

GROHMANN, L. G. M. (2001). O processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In Santos, F. (org). Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas

GROHMANN, L. G. M. (2002) “Relações Executivo x Legislativo sob Polarização Política: o Caso do RS – 1995/2002” In: Terceiro Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, 28 a 31 de julho. (mimeo)

GROHMANN, L. G. M. (2003) Grohmann, L. G. M.: O Veto Presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000. . 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.

GROHMANN, L. G. M. (2006) . A polarização política no RS e a relação Executivo-Legislativo (1995-2001). Revista Estudos Legislativos, , ano 2 número 2, dezembro de 2006, p. 272-309, 2006. publicada pela ALERGS-Escola do Legislativo Dep. Romildo Bolzan, CORAG Porto Alegre.

HAGGARD, S., MCCUBBINS, M. (2001). Presidents, Parliaments and Policy. New York: Cambridge University Press.

HAGGARD, S., MCCUBBINS, M., & SHUGART, M. (2001). Conclusion. Policy Making in Presidential Systems. In: S. Haggard, & M. Matthew, Presidents, Parliaments and Policy (pp. 319-326). New York: Cambridge University Press.

HALL, P., & THELEN, K. (2005). Varieties of Capitalism and Institutional Change. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC Online <PDF> September 2005.

HALL, P., SOSKICE, D. (2001). An Introduction to Varieties of Capitalism. In: P. Hall, & D. Soskice, Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage (pp. 1-68). New York: Oxford University Press .

HIBBING, J. R. (1988). Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons. American Journal of Political Science, 32:3, pp. 681-712

HIBBING, J. R. (1999). British House of Commons. American Journal of Political Science, 32:3, pp. 681-712.

HUBER, J. D. (1992). “Restrictive Legislative Procedures in France and the United States.” American Political Science Review Vol. 86, No. 3 September 1992. 675 – 687.

- JONES, M. SAIEGH, S., SPILLER, P., & TOMMASI, M. (2002). "Amateur Legislators, Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems." *American Journal of Political Science*. July 2002. 656-669.
- JUDGE, D. (2003). "Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?" *Government and Opposition* Ltd 2003 Blackwell Publishing, Oxford UK. 498-516.
- KIEWIET, D. R, LOEWENBERG, G., SQUIRE, P. (2002). "The Implications of the Study of the U.S. Congress for Comparative Legislative Research." LOEWENBERG, G., SQUIRE, P. & KIEWIET, D.R., (eds). *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- KREUZER M., STEPHAN, I. (1999). "France: Enduring Notables, Weak Parties, and Powerful Technocrats." in BORCHERT, J. & ZEISS, J. (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Pp – 124-141 Oxford University press
- LEMONS, L. (2006). Horizontal accountability in Brazil: Congressional oversight of the executive branch. Working Paper Number CBS-76-06 Centre for Brazilian Studies University of Oxford. Disponível em: <http://www.brazil.ox.ac.uk/workingpapers/Leany%20Barreiro%20Lemos%2076.pdf>. Acesso em 20/05/2007
- LEONI, E., PEREIRA, C. E RENNO, L. (2003) "Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil." *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol IX, nº1, 2003. 44-67.
- LIMONGI, F., FIGUEIREDO, A. (2005). *Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo*. Dados - Revista de Ciências Sociais, 48(n.º 4), 737 a 776
- LUCINDA, C., AVELINO, G. E ARVATE, P. (2005) *Ideologia e gastos nos governos sub-nacionais do Brasil - Série para Discussão CEPESP – GvPesquisa (NPP) #08*. 2005. Disponível em: http://cepesp.fgvsp.br/arquivos/Cepesp_TD8.pdf. acesso em 28/04/2007
- MAESTAS, C., MAISEL, S & STONE, W. (1999). "Stepping Up or Stopping? Candidate Emergence Among State Legislators." Paper prepared for the Southwest Political Science Association Meetings in San Antonio, Texas April 1 - 4, 1999.
- MAINWARING, S. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization. The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, S. (1997) "Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil." In Mainwaring, S. & Shugart, M. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* Cambridge: Cambridge University Press.

- MARENCO DOS SANTOS, A. (2001). "Sedimentação de Lealdades Partidárias no Brasil: Tendências e descompassos." *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol.16 no. 45. Fevereiro de 2001. São Paulo.
- MATLAND, R.E.; STUDLAR D. T.(2004) "Determinants of Legislative Turnover: A Cross-National Analysis". *British Journal of Political Science*, 2004, 34, 1, Jan, 87-108.
- MELO, M.A. (2002).As Agências Regulatórias: Gênese, Desenho Institucional e Governança. In ABRUCIO, F.L. , LOUREIRO, M.R. (org.) *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC – Parte 2*.
- MELO, M. A., FIGUEIREDO, C. M. ; PEREIRA, C. (s.d.). Political and Electoral Uncertainty Enhances Accountability! A Comparative Analysis of the Independent Courts of Accounts in Brazil., Disponível em www.isnie.org/ISNIE05/Papers05/Melo_Figueiredo_Pereira.pdf -: Acesso em 3 de maio de 2007
- MELO, C. R., E ANASTASIA, F. A. (2005) Reforma da Previdência em Dois Tempos. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n.º 2, 2005, pp. 301-332
- MENDERS, T.R. (2000) Desestatização e Parcerias com o Setor Privado: Repercussões nas atividades de fiscalização do Poder Legislativo e especialmente da Comissão de Fiscalização e Controle, no âmbito da Lei nº 4.595/85. Alesp, Divisão de Proposições Legislativas do Departamento de Comissões. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br//StaticFile/documentacao/>
- MENEGUELLO, R. (1998). "Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo(1985-1997)." *Paz e Terra*. São Paulo.
- MEZEY, M.L. (1993). "Legislatures: Individual Purpose and Institutional Performance" In FINIFTER, A. (ed). *Political Science: State of the Discipline II*. Washington D.C. American Political Science Association.
- MONCRIEF, G. (1994). "Professionalization and Careerism in Canadian Provincial Assemblies: Comparison to U.S. Legislatures" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19 N. 1 (Feb 1994). 33-48.
- MONCRIEF, G. (1999). "Recruitment and Retention in U.S. Legislatures" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 2(May, 1999). 173-208.
- MONCRIEF, G., THOMPSON, J. A. & CASSIE, W. (1996). "Revisiting the State of U.S. State Legislative Research" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 3(Aug., 1996). 301-335.
- MOREHOUSE, S. M. & JEWELL, M.E. (2004). "States as Laboratories: A Reprise" *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2004. 7. 177–203.

MUNCK, G. (2004). Democratic Politics In Latin America: New Debates and Research Frontiers. Annual Review of Political Science. Volume 7, Page 437-462, May 2004

OLSON, D. M. (1994). "Democratic Legislative Institutions: a comparative view" Armonk, NY: ME Sharpe Inc.

OLIVIERI, C. (2006). Agências Regulatórias e Federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. Rap – Revista de Administração Pública julho/agosto 2006. Vol. 40 n.º 4. ISSN 0034-7612. pp.567-589

PALERMO, V. (2000). Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. Dados. [online]. 2000, vol. 43, no. 3 [citado 2007-06-07], pp. 521-557. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0011-5258.

PEREIRA, A R. (2001). "Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989" In: SANTOS, F. (Org.). O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Editora FGV. Rio de Janeiro 246-287.

PEREIRA, A R. (2004). Por Baixo Dos Panos: Governadores e Assembleias 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.

PEREIRA, C. (2000). "What are the Conditions for the Presidential Success in Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection" Ph. D. Thesis, Graduate Faculty of Political and Social Science of the New School University.

PEREIRA, C. ; RENNÓ, L. (2001). "O Que é que o Reeito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados" Dados 44(2). 323-362.

PEREIRA, C., MUELLER, B. (2000). Uma Teoria de Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Sociais . (Vol. 15 nº 43 junho/2000).

PEREIRA, C., MUELLER, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais , 45(2). , 265 a 301.

PÓ, M.V., ABRUCIO, F.L. (2006) Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras: semelhanças e diferenças. RAP Revista de Administração Pública. Julho/Agosto 2006. Vol. 40, n.º 4. ISSN 0034-7612. pp. 679-698.

- PÓ, M.V., ABRUCIO, F.L. (2007) *Mimetismo e Reforma Incompleta do Estado: O Caso das Agências Reguladoras sob a Égide do Ultrapresidencialismo Estadual*. ENANPAD, 2007. Texto digitado.
- POLSBY, N. W. (1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives" *American Political Science Review* 62(1). (Mar. 1968). 144-168.
- RICHARDSON, L.E. ; COOPER, C.A. (2003). "The Consequences of Multiple-Member Districts in the State Legislature" Paper prepared for the 3rd Annual Conference on State Politics and Policy. Tucson, AZ. March 2003. disponível em: <http://paws.wcu.edu/ccoooper/sos03paper.pdf> acesso em 12/05/2005
- ROSENTHAL, A. (1974). "Legislative Turnover in State Legislatures" *American Journal of Political Science*, Vol. 18, N.3, Aug. 1974. 609-616.
- ROSENTHAL, A. (1996). "State Legislative Development: Observations from three Perspectives" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 2 (May 1996). 169-198
- ROSENTHAL, A. (1998). "The Decline of Representative Democracy: process, participation and Power in State Legislatures." Washington DC: Congressional Quarterly Inc.
- RUBIN, I. (2005). *The State of State Budget Research Public Budgeting & Finance/ Silver Anniversary Edition 2005*.
- SAMUELS, D. (1998). "Political Ambition in Brazil, 1945-95: Theory and Evidence" Paper prepared for the 1998 meeting of the Latin American Studies Association, Chicago. Disponível em; <http://136.142.158.105/LASA98/Samuels.pdf>. acesso em 12/05/2005.
- SAMUELS, D. M. (1999). "Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate Centric Electoral Systems" *Comparative Political Studies* 32:4. 487-518.
- SAMUELS, D. M. (2000). "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil" *Legislative Studies Quarterly* XXV. 481-498.
- SAMUELS, D. M. (2001). "Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil" *Comparative Politics* 34. 23-42.
- SAMUELS, D. M. (2001). "Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil" *The Journal of Politics* 63(2) 1. 569-584.
- SAMUELS, D. M. (2001). "Money, Elections and Democracy in Brazil" *Latin American Politics and Society* 43(2). 27-48.
- SAMUELS, D. M. (2003). "Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil" New York: Cambridge University Press.

SAMUELS, D. M. (2004). "Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil" Paper prepared for the conference "Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America." Wake Forest University, April 3-4, 2004.

SANTISO, C. (2004). IDB Lending to Budget oversight institutions, Cepal Review 83, August 2004. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/6/21976/P21976.xml&xsl=/revista/tpl-i/p39f.xsl&base=/tpl/imprimir.xsl>. Acessado em: 12/11/2006

SANTOS, F. (1997). Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Dados, vol. 40, no. 3.

SANTOS, F. (1999). "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil" Dados, v. 42, n. 1, Rio de Janeiro, 111-138.

SANTOS, F. (2000). "Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-99" In: BOSCHI, Renato et. al. Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo Fundação Konrad Adenauer, São Paulo São Paulo.

SANTOS, F. (2001). Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas.

SANTOS, F. (2001). "Recruitment and Retention of Legislators in Brazil" Legislative Studies Quarterly XXIV. 209-237.

SANTOS, F. E PATRÍCIO, I. (2002). Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2002, vol. 17, no. 49 [cited 2007-06-07], pp. 93-113. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200007&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6909. Acesso em: 22/03/2006

SANTOS, G. C. (1999). A dívida dos estados: Composição, evolução e concentração. Acesso em 11 de 05 de 2007, disponível em Secretaria do Tesouro Nacional: http://www.stn.fazenda.gov.br/premio_TN/iiipremio/divida/MencaoHonrosa_III_PTN/GiltonCarneiro.PDF

SÁTYRO, N. G. (2006). Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal. In Souza, C. e. Dantas Neto, P. F. Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Revan. 57-90

SCHNEIDER, A. (2005). Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia no Brasil. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2005, no. 24 [cited 2007-06-07], pp. 87-103. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100007&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0104-4478.

SHUGART, M., HAGGARD, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In: S. Haggard, & M. McCubbins, Presidents, Parliaments and Policy (pp. 64-104). New York: Cambridge University Press.

SOARES, M. M., ABRUCIO, F. L. (1998). Relatório de Pesquisa: O Processo de Modernização do Setor Público nos Governos Estaduais Brasileiros: O Caso do Rio Grande do Sul. CEDEC, texto digitado.

SOUZA, C. (2006). Instituições Políticas Estaduais em um contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. In Souza, C. e. Dantas Neto, P. F. (2006). Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Revan.

SOUZA, C., DANTAS NETO, P. F. (2006). Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Revan.

SQUIRE, P. (1992). The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly. The Journal of Politics, Vol. 54, No. 4, November, 1992

SQUIRE, P. (2006). Historical Evolution of Legislatures in the United States. Annual Review Political Science 2006. 9:19–44 doi: 10.1146/annurev.polisci.9.070704.170315

STEPAN, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Dados. [online]. 1999, vol. 42, no. 2 [citado 2007-06-07]. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_

STOLZ, K (1999). Political Careers in Newly Established Regional Parliaments: Scotland and Catalonia Paper presented at the 1999 annual APSA meeting.

STOLZ, K (2001). “The Political Class and Regional Institution-Building: A Conceptual Framework.”

STROEM, K. (1997). “Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies,” Journal of Legislative Studies 3:1 Spring. 155-74.

STREECK, W. (2002). Notes on Complementarity: How It Comes About, And How We Should Analyze It. Contribution to a CEPREMAP seminar series on Institutional Complementarity, disponível em: <http://pythie.cepremap.ens.fr/~amable/comple/papiers/Complementarities.pdf>. acesso em 12/03/2007.

TAVARES DE ALMEIDA, M. H. (1999). Negociando a Reforma: a privatização de empresas Públicas no Brasil. Dados, pp. <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300002&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0011-5258.

THELEN, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, Vol. 2: , pp. 369-404.

TOMIO, F. R. (2006). Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo., disponível em http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_15_47_56.pdf .Acesso em 03 de maio de 2007

VELASCO JÚNIOR, L. (2006). Congresso e Política de Reforma do Estado no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, nº2, 2006, pp. 233 a 268.

YSMAL, C. (1994). “Incumbency in France: Electoral Instability as a Way to Legislative Turnover” in. Somit, A. Wildenmann, R., Boll, B. e A. Römmele (eds)., *The Victorious Incumbent*. Aldershot: Dartmouth. 190–217.

YSMAL, C. (1995). “Les élites politiques: un monde clos?” *Revue Politique et Parlementaire*, 980: 27–34.

11.2 Legislação Consultada

11.2.1 Constituições

Constituição do Estado do Acre, atualizada até a emenda n.º 39, de 2005

Constituição do Estado de Alagoas, atualizada até a emenda n.º 14, de 1995

Constituição do Estado do Amapá, atualizada até Emenda nº 35, de 21 de Março de 2006

Constituição do Estado de Amazonas, atualizada até a emenda n.º 41, de 2002

Constituição do Estado da Bahia, atualizada até a emenda n.º 11, de 28/06/2005

Constituição do Estado do Ceará, atualizada até a emenda n.º 37, de 1998

Lei Orgânica do Distrito Federal, atualizada até a emenda n.º 42, de 2005.

Constituição do Estado do Espírito Santo, atualizada até a emenda n.º 48, de 2004

Constituição do Estado de Goiás, atualizada até a emenda n.º 30, de 2001

Constituição do Estado do Maranhão, atualizada até a emenda n.º 45, de 2004

Constituição do Estado do Mato Grosso, atualizada até a emenda n.º 26, de 2004

Constituição do Estado do Mato Grosso, atualizada até a emenda n.º 26, de 2004

Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, atualizada até a emenda n.º 25, de 2003

Constituição do Estado de Minas Gerais, atualizada até a emenda n.º 75, de 2006

Constituição do Estado do Pará, atualizada até a emenda n.º 32, de 2006

Constituição do Estado da Paraíba, atualizada até a emenda n.º 18, de 2003

Constituição do Estado do Paraná, atualizada até a emenda n.º 14, de 2001

Constituição do Estado de Pernambuco, atualizada até a emenda n.º 24, de 2005

Constituição do Estado do Piauí, atualizada até a emenda n.º 20, de 2004

Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, atualizada até a emenda n.º 4, de 2000

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, atualizada até a emenda n.º 54, de 2006

Constituição do Estado de Rondônia, atualizada até a emenda n.º 19, de 1999

Constituição do Estado de Roraima, atualizada até a emenda n.º 15, de 2003

Constituição do Estado de Santa Catarina, atualizada até a emenda n.º 45, de 2004

Constituição do Estado de São Paulo, atualizada até a emenda n.º 21, de 2006

Constituição do Estado do Sergipe, atualizada até a emenda n.º 18, de 1999

Constituição do Estado do Tocantins, atualizada até a emenda n.º 19, de 2006

Constituição da República Federativa do Brasil, atualizada até a emenda n.º 53, de 2006

11.2.2 Regimentos Internos

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Acre, edição consolidada de 2002,

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Amapá, Res. 84/2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, edição consolidada de 2001

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, Res. 1.193/1985,
<http://www.al.ba.gov.br/arquivos/regimento.pdf>

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, Resolução n.º 389/1996

Regimento Interno da Câmara Distrital do Distrito Federal, Res. 209/2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, Res. 2.217, de 2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, Res. 1159/2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, Res. 449/2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, Res. 04/1993

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Res. 5197, de 2000

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pará, Res. 05/2000

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, Res. 702/02

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, edição consolidada de 2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco,
<http://www.alepe.pe.gov.br/regimento/default.html>, múltiplos acessos de novembro de 2006 a maio de 2007

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro,
<http://www.alerj.rj.gov.br/processo7.htm>, múltiplos acessos de novembro de 2006 a maio de 2007

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, edição consolidada de 2003

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do sul, Resolução n.º 2288/1991, atualizada de dezembro de 2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Roraima, Resolução n.º 33, de 2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, edição consolidada de 2003

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Resolução n.º 576, de 1970, atualizada até a Resolução n.º 844/2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe, Resolução n.º 33, de 2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, edição consolidada de 2005

Regimento Interno do Congresso Nacional, Res. 01/06

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Res. 17/1989, atualizado até a Res. 45/2006

11.3 Entrevistas

Entrevista 1- servidora da Alesp – ex-Assessora da Liderança do PT – concedida à autora em 22/06/2007

Entrevista 2 – ex-secretário de Marcello Alencar, atual assessor do PSDB na Alerj - concedida a José Luis de Abreu Dutra em 05/07/2007

Entrevista 3 – assessor da Liderança do PT na Alerj – concedida a José Luis de Abreu Dutra em 04/07/2007