



Profissionalização e institucionalização do Legislativo

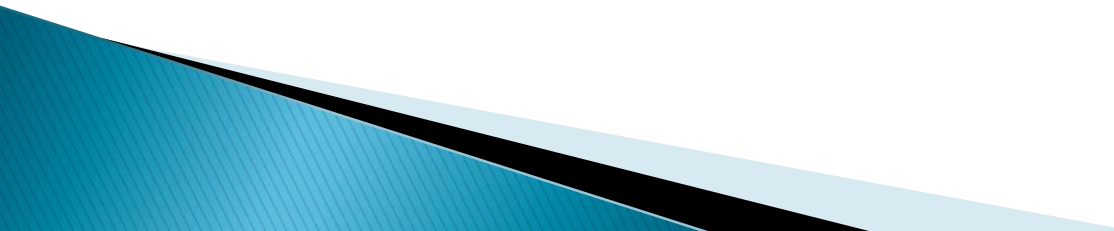


Magna Inácio
Diretora do CEL/DCP
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

15o. Encontro da ABEL
Belo Horizonte – MG

Ponto para reflexão:

**A profissionalização das
Assembléias induz a maior
institucionalização do
Legislativo?**



PROFISSIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO

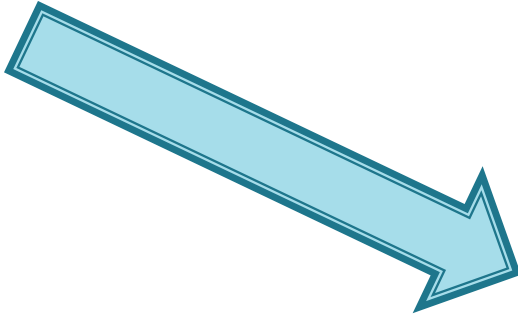
Mudanças nas condições organizacionais e na estrutura de incentivos associadas à atuação parlamentar:

Duração da sessão legislativa, benefícios destinados aos parlamentares, staff e recursos organizacionais



Informação

Estruturas de apoio



Staff

Salário



INSTITUCIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO

Um legislativo fortemente institucionalizado é aquele capaz de estabelecer fronteiras claras em relação às outras instituições e autonomia em relação aos atores políticos e institucionais externos

INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS LEGISLATIVOS

- ✓ padronização de procedimentos: critérios gerais
- ✓ maior complexidade organizacional
- ✓ desenvolvimento de capacidades institucionais internas requeridas para o exercício das funções legislativas e de controle político horizontal.

Controle da agenda legislativa, diferenciação funcional das instâncias decisórias e capacidade de alocação dos recursos organizacionais

PROFISSIONALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO: PROCESSOS CONEXOS?

✓ *MUDANÇAS NO NÍVEL DA PROFISSIONALIZAÇÃO - DIMENSÕES MAIS MALEÁVEIS - AFETAM O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO?*

✓ *COMO AS CONDIÇÕES EXÓGENAS IMPACTAM O GRAU DE PROFISSIONALIZAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA?*

A experiência internacional

- A análise da profissionalização dos Legislativos concentra-se nos seguintes aspectos:
 - Padrão de carreira legislativa: incentivos e atratividade da carreira legislativa
 - Condições organizacionais com impacto na autonomia do Legislativo
 - Diferenciação organizacional
 - dos órgãos internos e presença de quadro técnico estável



Experiência internacional mostrou que a mudança nos incentivos à carreira legislativa vincula os dois processos

Profissionalização do legislativo resultou em carreiras legislativas mais duradouras e atrativas

A adoção de inovações para o fortalecimento capacidades institucionais do Legislativo aumentou com a atratividade das carreiras legislativas



Os legislativos estaduais americanos

- A profissionalização dos legislativos estaduais ocorreu entre 1960 e 1970, após uma trajetória secular de declínio das taxas de renovação parlamentar

Renovação parlamentar nos legislativos estaduais (House e Senado) nos estados americanos, por década e Câmara legislativa (%) – 1930 – 2000

Câmara	1931-40	1941-50	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-2000
Senado	51	43	40	37	29	22	23
House	59	51	45	41	32	24	25
Legislativo estadual com maior taxa de renovação	94	99	98	84	72	40	43
Legislativo estadual com menor taxa de renovação	24	14	17	18	13	10	10

Fontes: U.S. House data from Davidson and Oleszek (2002, 120) and Swain, Borelli, Reed, and Evans (2000). State legislative data from Moncrief, Niemi, and Powell (2004); Niemi and Winsky (1987); and Shin and Jackson (1979).

Profissionalização do legislativo: processo linear?

*Trajetória da carreira política importa:
diferenças no grau de
profissionalização dos legislativos
nacionais e estaduais*



Profissionalização do legislativo varia de acordo com as oportunidades de carreira legislativa presentes em cada nível de governo

Dimensões da profissionalização

Legislativo estadual	Staff do legislativo estadual como percentual do staff do Congresso (2003)	remuneração estimado (salários + despesas) (2007/ \$)	Índice de profissionalização (Squire)
Califórnia	66.92	135.405	0.626
Nova York	56.86	89.380	0.481
Flórida	41.79	36.414	0.223
Texas	41.14	16.930	0.199
Alaska	20.77	40.420	0.227
Arizona	19.38	28.200	0.232
Ohio	12.87	58.934 (s)	0.334
Arkansas	10.39	21.070	0.106
Colorado	8.00	38.514	0.202
Montana	4.70	9.797	0.076
Dakota do Norte	3.60	4.940	0.051
Novo México	2.58	6.390	0.109
Vermont	0.99	20.433	0.144



*A institucionalização dos Legislativos
tem uma especificidade crucial: a
natureza representativa dessa
organização*

Nesse sentido, o caráter mais ou menos sustentável desse processo parece estar relacionado aos impactos da profissionalização junto aos cidadãos e grupos políticos:

Em que medida a profissionalização amplia o reconhecimento e apoio político dos cidadãos ao Legislativo?



O movimento pela limitação do número de mandatos parlamentares nos legislativos estaduais americanos: o que aprendemos com essa história?



Ano de adoção da limitação do número de mandatos nos legislativos estaduais (EUA) ^a

Limites ao exercício do mandato	Limitação de mandato consecutivo	Limitação definitiva (retirada)
6 anos - House 8 anos - Senado		Arkansas (1992, 1998 H, 2000 S) ^b California (1990, 1996 H, 1998 S) Michigan (1992, 1998 H, 2002 S)
8 anos total 8 anos - House 8 anos - Senado	Nebraska (2000, 2006) ^c Arizona (1992, 2000) Colorado (1990, 1998) Florida (1992, 2000) Maine (1993, 1996) Montana (1992, 2000) Ohio (1992, 2000) South Dakota (1992, 2000)	Missouri (1992, 2002)
12 anos combinados em cada casa ou em ambas 12 anos - House	Louisiana (1995, 2007)	Oklahoma (1990, 2004) Nevada (1996, 2010)

Fonte: Dados da Conferência Nacional dos Legislativos Estaduais

^a Supremas Cortes in Massachussets, Oregon, Wasshington, and Wyoming suspenderam o efeito das decisões que limitavam os mandatos nesses estados. Legisladores estaduais derrubam essas medidas em Idaho and Utah.

^b O primeiro número em parenteses é o ano em que foi adotada a limitação de mandatos. O Segundo número refere-se ao ano em que a medida entrou em vigência (H para House e S para Senado).

^c Eleitores de Nebraska conseguiram a aprovação dessa medida in 1992 and 1994, mas foram declaradas inconstitucionais.



Limitação de mandatos

Resultados iniciais apontam NÃO para mudanças no padrão de carreira política, mas SIM nas condições de atuação parlamentar:

MAIS PORK, MAIS PRÓXIMOS DOS GOVERNADORES



E a experiência brasileira?

- A participação do Executivo na arena Legislativa e sua influência na produção legal: o dilema das fronteiras institucionais
- Com essa relação afeta:
 - O perfil da carreira legislativa e
 - a profissionalização e institucionalização dos Legislativos?



- No nível federal, a trajetória recente do Legislativo:

1. **Maior complexidade e diferenciação organizacional**

- Estrutura verticalizada, com centralização dos recursos e dos direitos parlamentares

2. **Expansão da oferta de recursos de apoio à atuação parlamentar**

- Órgãos internos especializados de apoio à atividade legislativa e à atuação parlamentar
- Fortalecimento de órgãos auxiliares de controle
- Adoção de mecanismos de interlocução com a sociedade



O DILEMA DAS FRONTEIRAS INSTITUCIONAIS....

Institucionalmente, houve um refluxo da influência do Parlamento sobre o controle da agenda legislativa e a produção legal?



Dominância legislativa do Executivo

COALIZÃO DE GOVERNO	% de Cadeiras na Câmara dos Deputados	USO DE PODERES DE AGENDA				RESULTADOS LEGISLATIVOS		
		Medidas Provisórias Editadas / Total PLs e Leis* %	Leis Orçamentárias / Total de Leis %	Total de Leis com Urgência Presidencial %	Total de Leis com Urgência do Legislativo %	Leis do Executivo Apresentadas e Sancionadas* Média Mensal	Sucesso do Executivo*	Dominância do Executivo** %
Sarney 2	63,0	46,7	40,8	8,3	43,6	13	70,3	77,3
Collor 1	33,9	40,7	33,3	4,2	45,1	11	65,4	86,2
Collor 2	34,6	20,4	58,6	11,5	51,2	11	67,2	70,2
Collor 3	43,5	22,1	70,0	2,6	44,7	4	24,4	77,8
Itamar 1	60,0	21,3	58,2	10,8	60,7	12	65,0	89,4
Itamar 2	59,6	29,7	69,2	4,2	54,2	18	61,5	94,5
Itamar 3	55,3	70,7	8,0	2,9	47,1	4	29,3	90,1
FHC I 1	56,1	24,4	63,3	2,6	54,8	10	64,7	77,9
FHC I 2	77,2	30,3	60,1	2,9	65,7	11	68,7	88,6
FHC II 1	73,9	28,0	66,7	3,2	38,5	12	68,5	79,1
FHC II 2	45,2	42,9	53,8	5,0	40,0	13	56,7	03,9
Lula 1	42,9	46,5	44,1	1,8	50,9	8	66,7	80,8
Lula 2	62,4	34,5	56,8	4,3	56,5	16	76,0	97,8
Lula 3	57,7	38,9	29,2	0	80,0	0	0	96,0
Lula 4	58,3	43,2	70,8	100	0	0	0	100,0
Lula 5	69,6	29,1	87,0	0	100,0	8	62,8	100,0
Total	55,9	33,7	55,8	4,3	50,0	11	52,9	83,9

* Porcentagem e média de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante a vigência da coalizão.

** Porcentagem de leis de iniciativa do Executivo.

- Podemos concluir que houve mais avanços na profissionalização e menos na institucionalização do legislativo?

- A profissionalização tem um efeito limitado na institucionalização do parlamento diante de:
 - Executivo legiferante?
 - Coalizões multipartidárias de governo atuando em ambas as arenas?

- Ou, alternativamente, a profissionalização do legislativo tem concorrido para “equilibrar” as bases institucionais da relação Executivo-Legislativo?



Legislativos estaduais e o dilema das fronteiras institucionais

- Competências legislativas limitadas...
- Fortalecimento institucional do Executivo Federal na definição da agenda legislativa e na gestão de políticas...
- Controle da agenda legislativa, por parte do Executivo Estadual, é institucionalmente constrangido (mas não politicamente)



O dilema das fronteiras tem impedido a profissionalização dos legislativos?

- Profissionalização do quadro técnico:
 - 26 Escolas do Legislativo
 - Escolas de Contas Públicas
- Criação de mecanismos de interlocução com a Sociedade:
 - Comissão de Legislação Participativa
 - Audiências públicas
- Criação de TVs Legislativas: 22 UFs



*Para onde essas inovações
apontam?*



Carreira Legislativa e Profissionalização dos legislativos estaduais

- *O padrão de carreira legislativa tem induzido à profissionalização dos legislativos?*
- *O padrão zigue-zague de carreira legislativa altera o tipo de profissionalização dos legislativos estaduais?*
- *De quais fronteiras institucionais estamos falando???*



Incerteza eleitoral e renovação parlamentar

Taxa média de Renovação Líquida das Assembleias Legislativas entre os anos de 1990 a 2006.

Assembleia Legislativa	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006
Câmara dos Deputados	46,0	47,8	48,6	52,4
Minas Gerais	68,6	44,4	81,1	29,7
Rio de Janeiro	52,3	32,6	57,1	44,4
Pará	50,0	30,0	50,0	52,4
Rio Grande do Sul	44,8	52,0	40,9	42,9
Goiás	41,7	52,9	35,7	45,5
Santa Catarina	40,0	31,6	47,6	52,6
Tocantins	40,0	69,2	50,0	20,0
Pernambuco	36,0	37,0	53,6	66,7
Ceará	34,6	38,1	43,5	37,5
Mato Grosso	31,3	50,0	50,0	57,1
São Paulo	28,6	50,0	46,8	45,8
Bahia	22,5	44,1	46,7	48,0

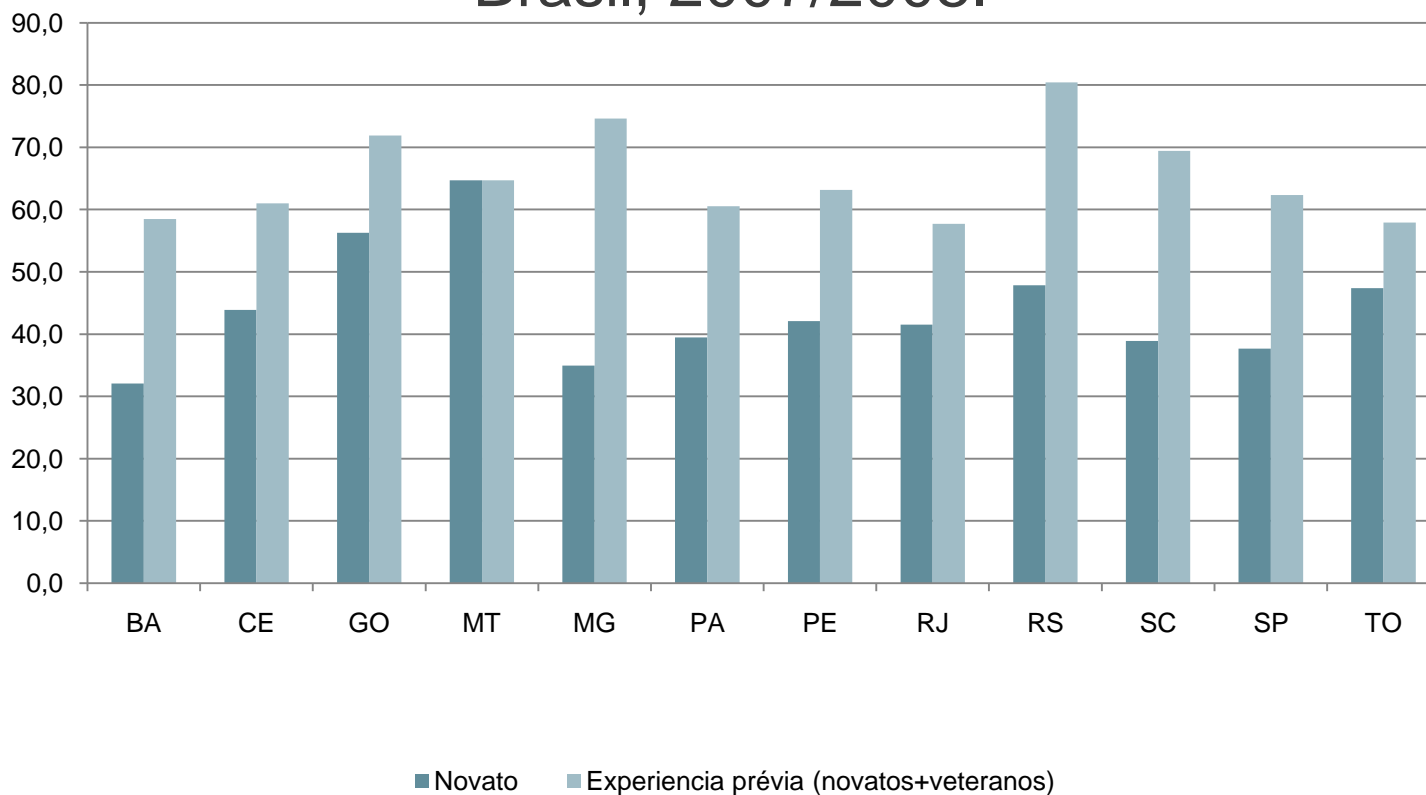
Fontes: TSE, TREs

Elaboração: LEEX



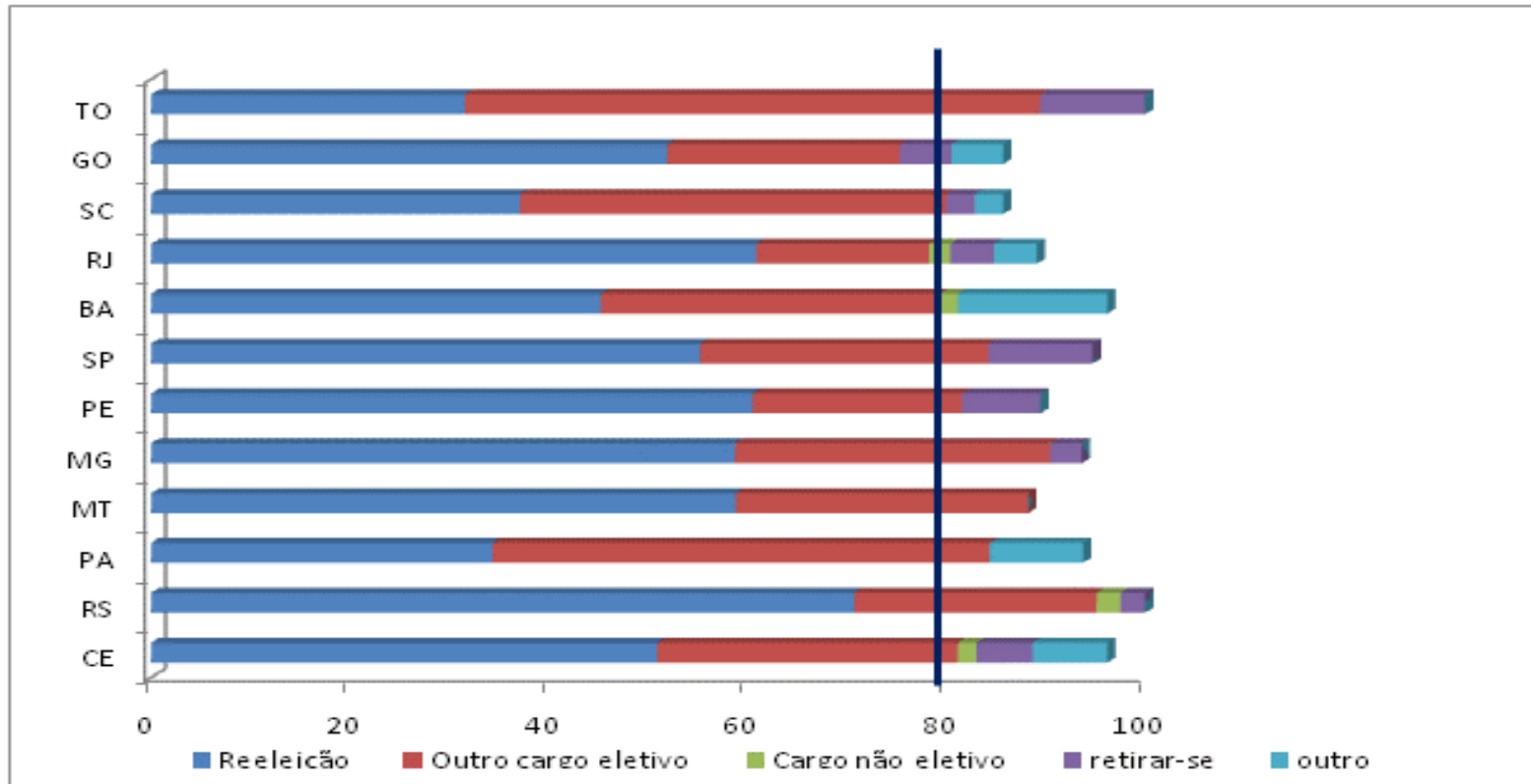
Parlamentares experientes, mas carreiras legislativas descontinuadas

Experiência política dos deputados em 12 AIs –
Brasil, 2007/2008.



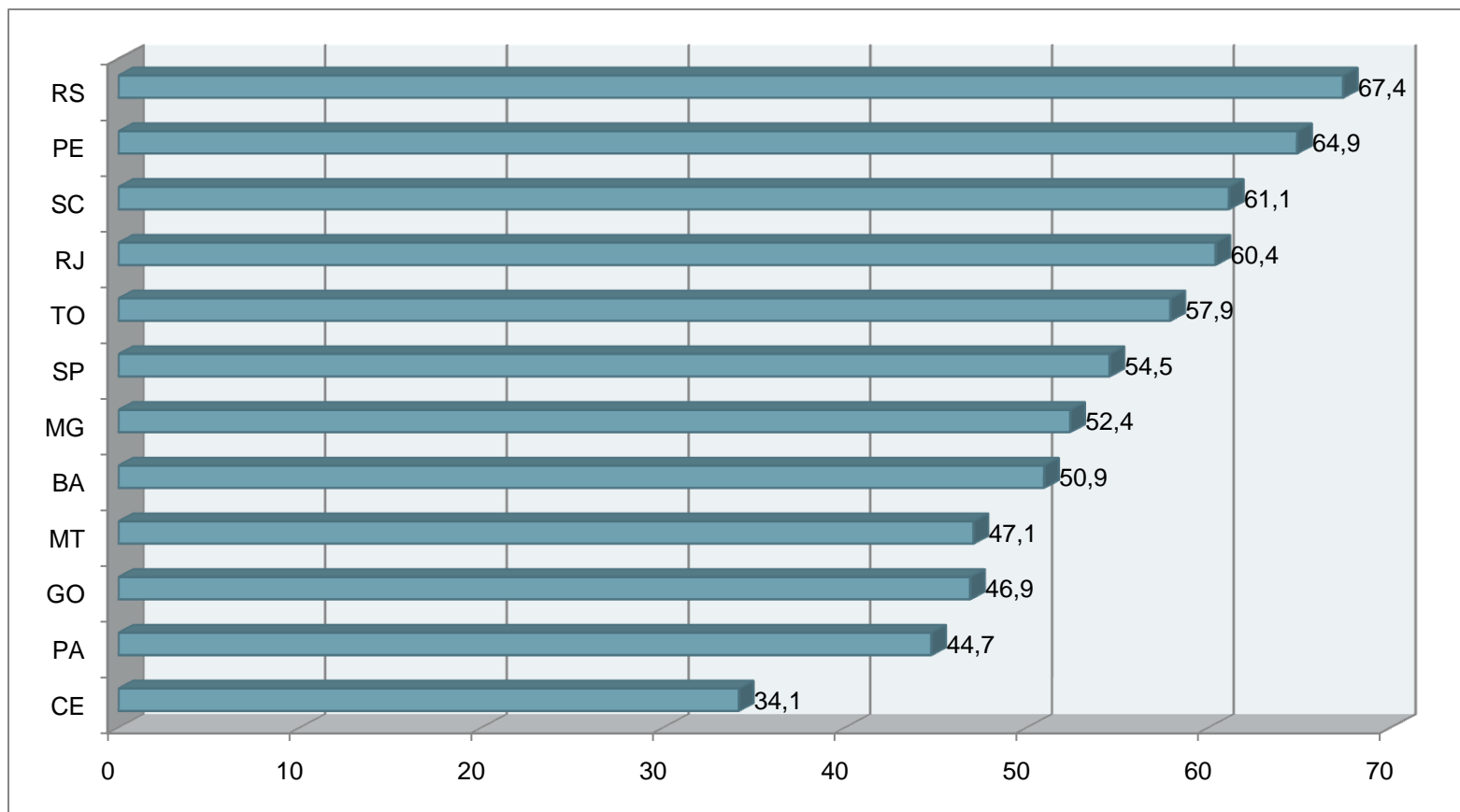
Ambição progressiva e carreira multidirecionada

Intenção do parlamentar ao final do mandato em 12 AIs – Brasil, 2007/2008



Fonte: Pesquisa “trajetórias, perfis e padrões de interação dos deputados estaduais de 12 estados da federação”. CEL-DCP (Fapemig/CNPq/CAPES).

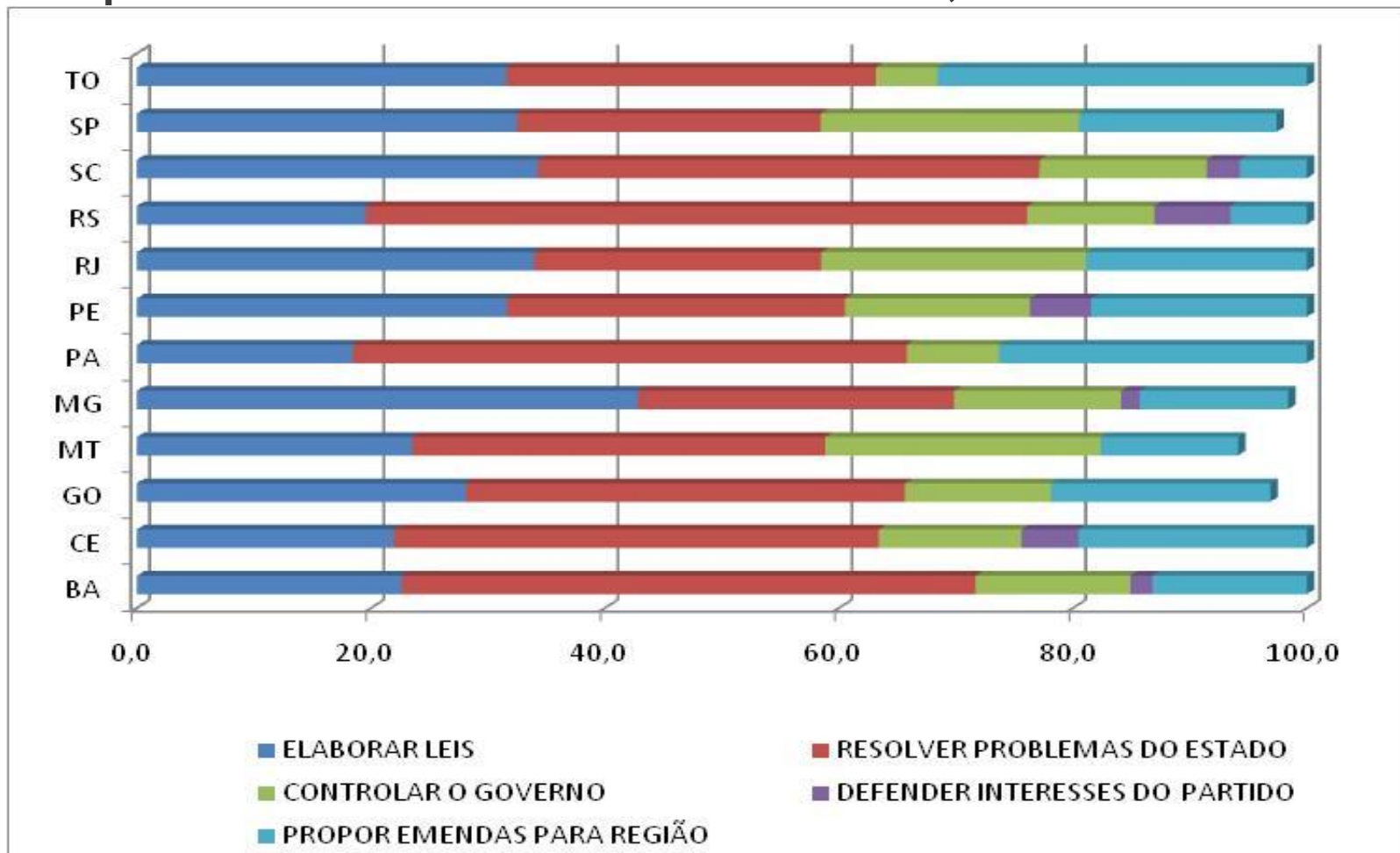
Percentual de deputados com dedicação exclusiva à atividade parlamentar em 12 Estados – Brasil, 2007-2008



Fonte: Pesquisa “trajetórias, perfis e padrões de interação dos deputados estaduais de 12 estados da federação”. CEL-DCP (Fapemig/CNPq/CAPES).



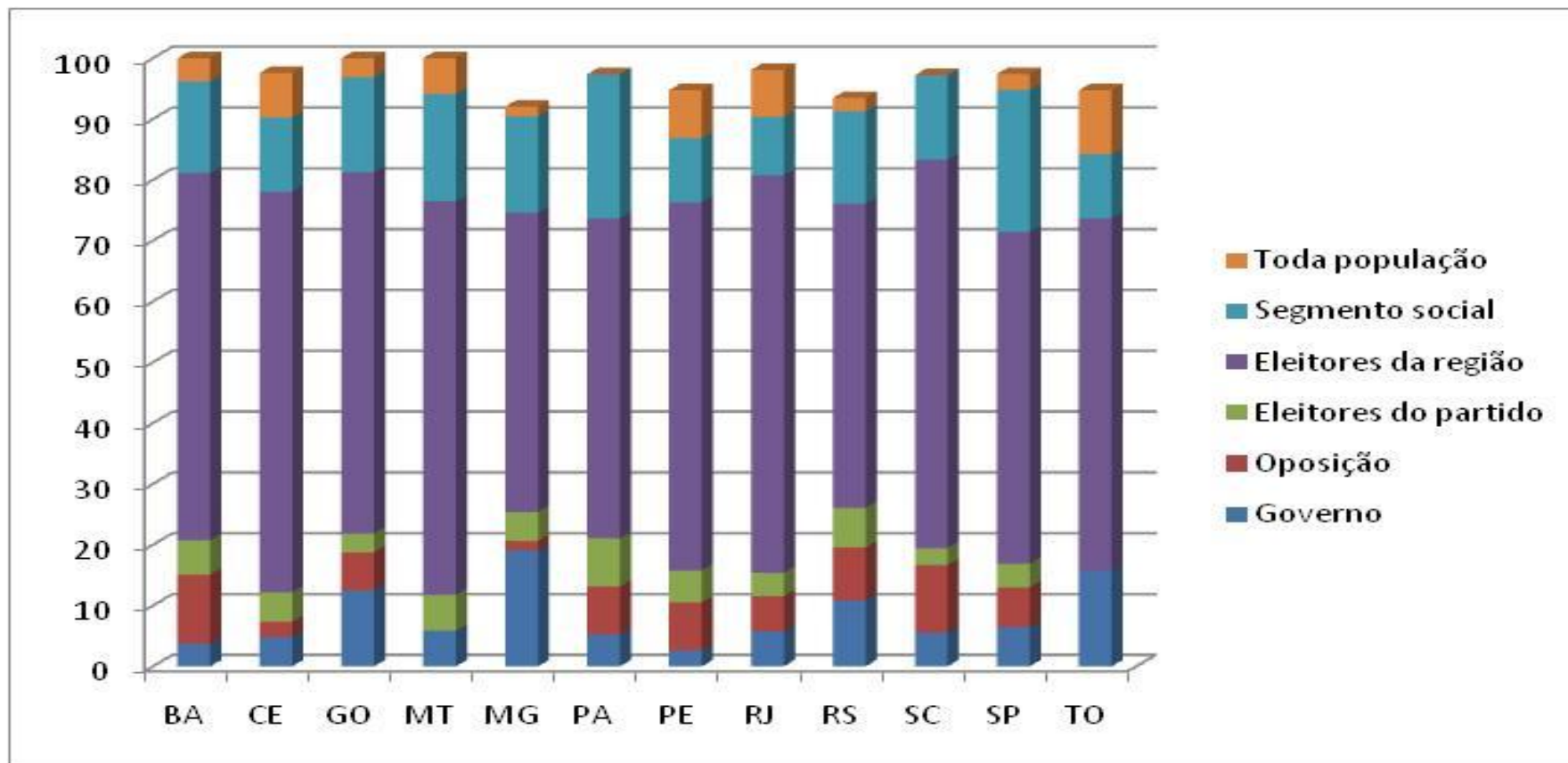
Função que o deputado considera mais importante em 12 Als – Brasil, 2007/2008



Fonte: Pesquisa “trajetórias, perfis e padrões de interação dos deputados estaduais de 12 estados da federação”. CEL-DCP (Fapemig/CNPq/CAPES).

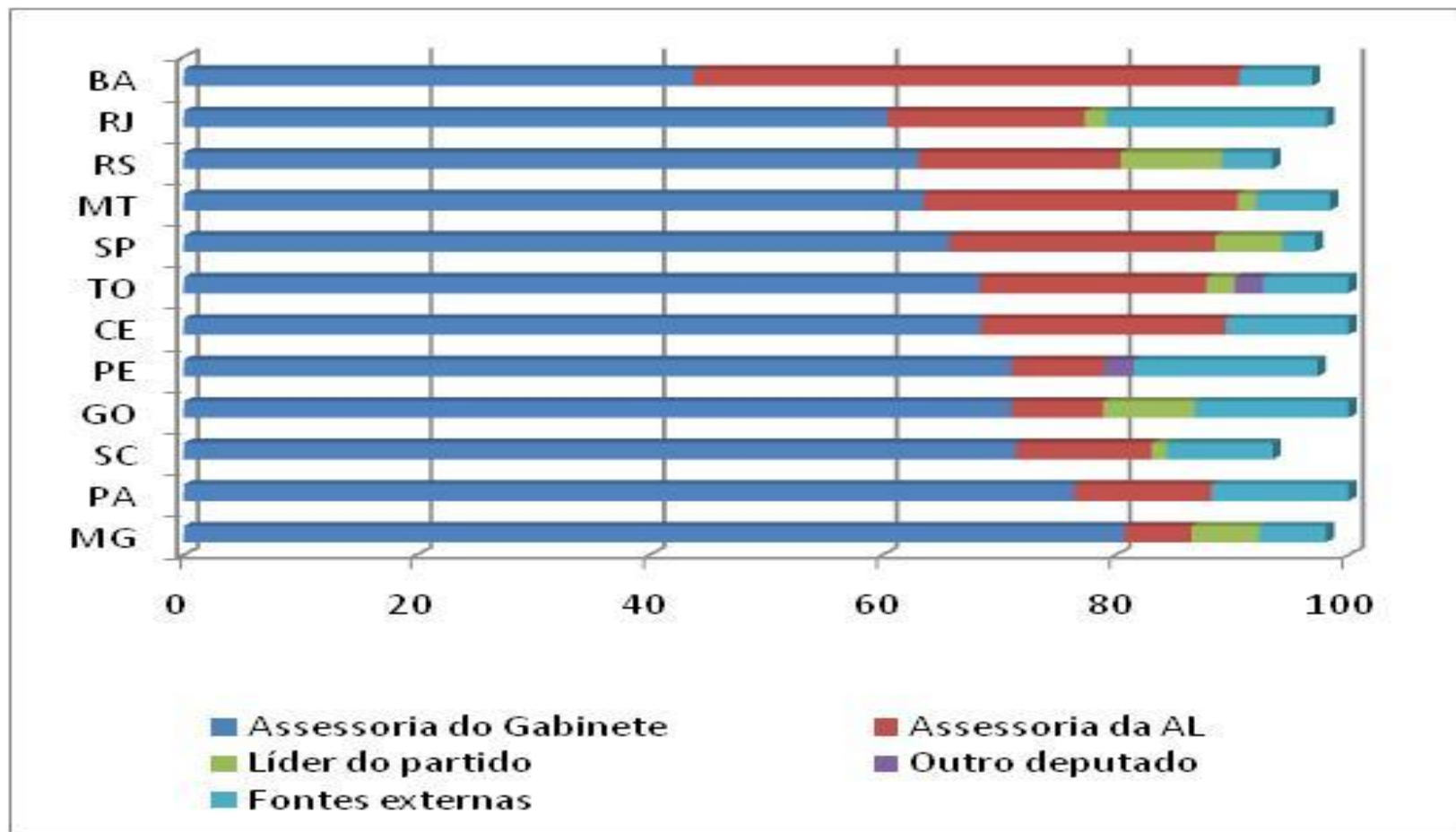


Quem o parlamentar acredita representar no exercício do mandato em 12 AIs – Brasil, 2007-2008.



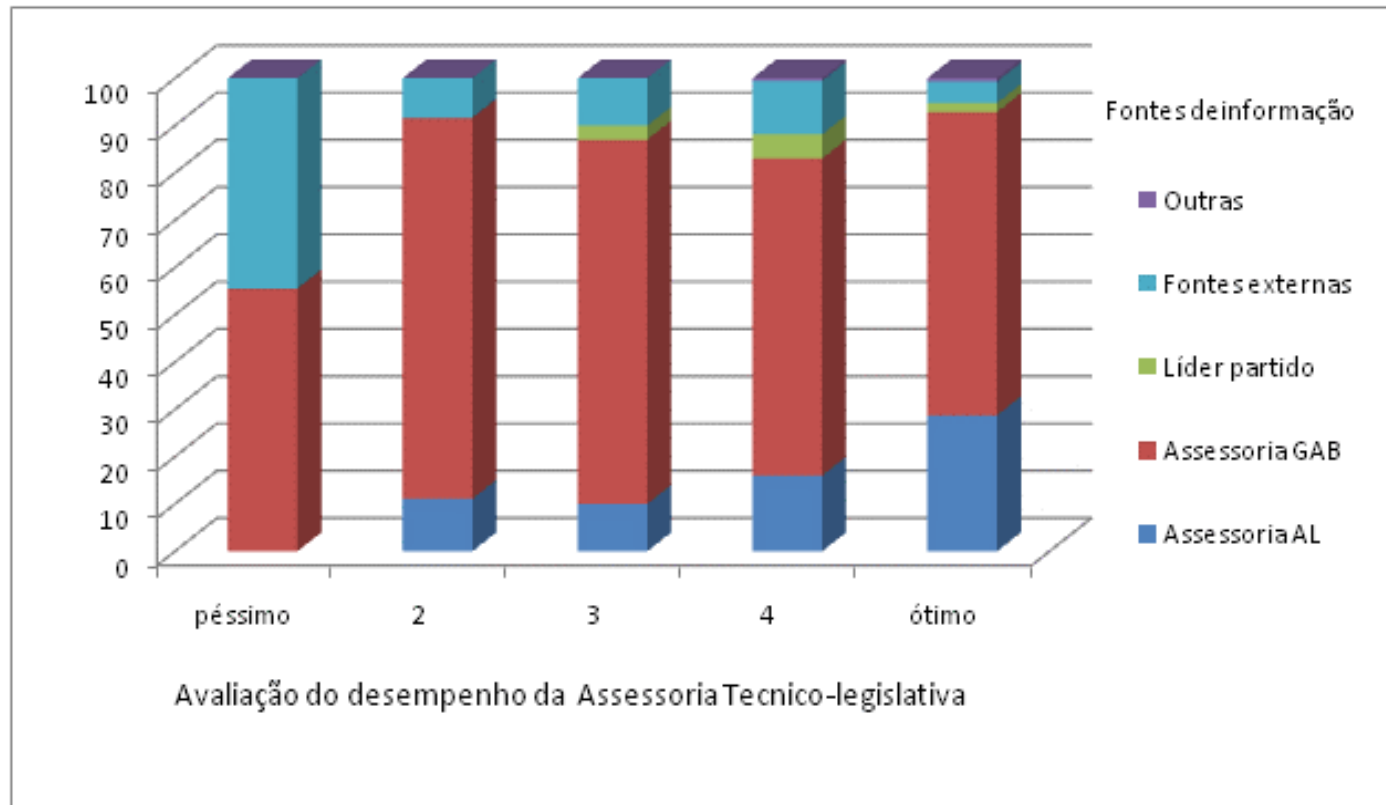
- Fonte: Pesquisa “trajetórias, perfis e padrões de interação dos deputados estaduais de 12 estados da federação”. CEL-DCP (Fapemig/CNPq/CAPES).

A quem o deputado recorre quando necessita de informações especializadas para se posicionar no Parlamento em 12 AIs – Brasil, 2007/2008



Fonte: Pesquisa “trajetórias, perfis e padrões de interação dos deputados estaduais de 12 estados da federação”. CEL-DCP (Fapemig/CNPq/CAPES).

Carreira legislativa multidirecionada e recursos institucionais



- Fonte: Pesquisa “trajetórias, perfis e padrões de interação dos deputados estaduais de 12 estados da federação”. CEL-DCP (Fapemig/CNPq/CAPES).



Em síntese

- *A profissionalização do legislativo tem ocorrido , mesmo com o padrão zigue-zague de carreira legislativa verificado no Brasil*
 - *De forma mais intensa no nível federal dada a relevância desse centro decisório*
 - *De forma variável nos estados, em face das competências legislativas restringidas*
- *Mas a conexão entre profissionalização e institucionalização dos legislativos no Brasil é medida pelo dilema das fronteiras e maior suscetibilidade dos parlamentares às instituições e às ações dos atores externos*

