



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO  
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO**

**SILDO PEDRO SOUSA CORDOVIL**

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PROMOÇÃO DE  
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PARÁ: distribuição  
de benefícios no processo decisório estadual - 1995 a 2006**

Belém  
2009

**SILDO PEDRO SOUSA CORDOVID**

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PROMOÇÃO DE  
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PARÁ: distribuição  
de benefícios no processo decisório estadual - 1995 a 2006**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Orientador: Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento

Belém  
2009

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

---

Cordovil, Sildo Pedro Sousa

Executivo e legislativo na promoção de políticas de educação e saúde no Pará: distribuição de benefícios no processo decisório estadual – 1995 a 2006 / Sildo Pedro Sousa Cordovil; orientador, Durbens Martins Nascimento. – 2009.

212 f.: il.; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2009.

1. Educação e Estado – Pará. 2. Ensino – Legislação - Pará. 3. Política e educação – Pará. 4. Poder executivo – Pará. 5. Poder legislativo – Pará. 6. Política de saúde – Pará. I. Nascimento, Durbens Martins, orientador. II. Título.

---

CDD 21. ed. 379.8115

**SILDO PEDRO SOUSA CORDOVIL**

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PROMOÇÃO DE  
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PARÁ: distribuição  
de benefícios no processo decisório estadual - 1995 a 2006**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Orientador: Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento

**Aprovado em 17 de setembro de 2009**

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento  
Orientador/ NAEA-UFPA

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Nirvia Ravena  
Examinadora Interna/NAEA-UFPA

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza  
Examinador Externo/PPGCP/IFCH/UFPA

**Resultado:** aprovado

Dedico esta dissertação à minha esposa  
Luciene, com todo meu amor e carinho,  
por sua ajuda, paciência e compreensão.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela magnificência da vida.

Aos meus pais, pela força e apoio incondicionais à minha vida humana, acadêmica e profissional.

Ao CNPQ, pela Bolsa de estudos cujo apoio institucional e financeiro foram imprescindíveis ao andamento da pesquisa e à efetivação deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Durbens Martins Nascimento, que acreditou no meu trabalho, orientando-me com dedicação, conselhos, paciência e compreensão, proporcionando-me contato com os mais refinados campos do conhecimento e das estratégias do trabalho científico.

Ao Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho, que sempre acreditou, colaborou e me incentivou no curso da minha vida acadêmica.

Aos Professores e professoras do Mestrado PLADES/NAEA, pelo apoio metodológico, intelectual e institucional.

Aos funcionários e técnicos da ALEPA (Setor de Arquivo, Biblioteca e CFFO), por me disponibilizarem os dados e as informações necessárias sobre processo legislativo, projetos e emendas ao Orçamento do Estado.

Aos amigos do Mestrado Bruno Malheiros e Vânia Quadros pelas significativas e sinceras contribuições ao meu trabalho.

Aos outros amigos do Mestrado Anderson Rodrigo, Fábio Fernandes, Milene Risuenho e Raphael Barbosa, entre outros, pelas produtivas e inesgotáveis discussões acadêmicas nos bastidores da produção do conhecimento.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste estudo, acreditando e confiando nos resultados deste trabalho.

As instituições são os mecanismos externos (à mente) que os indivíduos criam para estruturar e ordenar o ambiente. [...] Ao reduzir o preço que nós pagamos por nossas convicções, tornam idéias, dogmas, modismos e ideologias fontes importantes de mudança institucional, [...] cruciais ao desenvolvimento.

Douglas North

## RESUMO

Este trabalho analisa a relação entre Executivo e Legislativo na promoção de políticas de educação e saúde do Pará, nos anos de 1995 a 2006, governos Almir Gabriel e Simão Jatene (PSDB). Tem como objetivo principal identificar e analisar os poderes proativos e reativos de tais Poderes na distribuição de benefícios na forma de produção legal e legislativa e emendas ao orçamento do Estado, a partir da dinâmica das 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> legislaturas, e dos partidos na Assembléia Legislativa do Estado do Pará - ALEPA. O pressuposto é que, com a Constituição Federal de 1988, os condicionantes da coordenação federativa (variável exógena), de incentivos à alocação de benefícios difusos, encontraram “ressonância” na escolha racional das elites políticas locais no desenho institucional de políticas abrangentes, refletindo um conflito político racionalizado das arenas universais e “paroquiais”, no âmbito do processo legislativo estadual (variável endógena). A hipótese central é de que, a partir da Constituição do Estado do Pará de 1989, a centralização do processo decisório no Executivo continuaria influenciando na “abrangência” distributiva de benefícios sociais, restringindo os deputados de participarem na alocação e realocação de recursos e valores do Estado, especialmente no “controle orçamentário”. Mas, convivendo com “mecanismos institucionais intervenientes” (endógenos de vinculação exógena) no Legislativo, “capazes” de reorientar o processo legislativo, através do resgate de suas prerrogativas constitucionais via “assimetria legislativa informacional” de “captura” de benefícios difusos, para fins de benefícios concentrados. Como exemplo, os arranjos do Sistema Único de Saúde – SUS. O referencial teórico combina o neo-institucionalismo da escolha racional e histórico, na sua vertente distributivista e partidária, com elementos da mudança institucional. Utilizaram-se métodos quantitativos e quali-quantitativos na análise comparativa do desempenho entre os Poderes e os partidos quanto: às legislaturas; à produção legal e legislativa e às emendas ao orçamento. Constatou-se uma peculiaridade institucional em andamento que combina “estrita atividade legislativa” e “assimetria político-institucional” na área social pelo Legislativo, que refletem uma “barganha racionalizada” sobre o melhoramento da infra-estrutura de educação e saúde no Estado, forte regulamentação de atividades, unidades de atendimento, etc., provavelmente objetivando aumento da capacidade de suporte da demanda municipal, assegurando mercado eleitoral, frente à mudança institucional.

**Palavras-chave:** Executivo-Legislativo. Políticas Públicas. Produção Legal e Legislativa. Emendas ao Orçamento. Educação e Saúde. Federalismo. Estado do Pará.

## ABSTRACT

This work analyses the relation between Executive and Legislative in the promotion of politics of education and health of the Pará, in the years from 1995 to 2006, governments Almir Gabriel and Simão Jatene (PSDB). It has like identifying principal objective and analysing the proactive and reactive powers of such Powers in the distribution of benefits in the form of legal and legislative production and corrections to the budget of the State from the dynamic one of 13th, 14th and 15th legislatures, and of the parties in the Legislative Assembly of the State of the Pará - ALEPA. The presupposition is that, with the Federal constitution of 1988, the restrictions of the federative co-ordination (exogenous variable), of incentives to the allocation of diffuse benefits, found “resonance” in the rational choice of the political local elites in the institutional drawing of Thick politics, reflecting a political rationalized conflict of the “universals” and “parochials” platforms, in the context of the legislative state process (endogenous variable). The central hypothesis is of what, from the Constitution of the State of the Pará of 1989, the centralization of the decision-making process in the Executive would keep on influencing the distributive “range” of social benefits, if the deputies restricted of participating in the allocation and reallocation of resources and values of the State, especially in the “budgetary control”. But, coexisting with “institutional intervenient mechanisms” (endogenous of exogenous attachment) in the Legislature, “able” to re-orientate the legislative process, through the redemption of his constitutional prerogatives he was seeing “legislative asymmetry informational” of “capture” of diffuse benefits, for aims of concentrated benefits. Like example, the arrangements of the Unique Health System – SUS. The theoretical referential system combines the neo-institutionalism of the rational choice and historically, in his slope distributive and supporter, with elements of the institutional change. One used quantitative and qualitative-quantitative methods in the comparative analysis of the performance between the Powers and the parties how much: the legislatures; the legal and legislative production and the corrections to the budget. There was noted an institutional peculiarity in progress that goes together “legislative activity strict” and “asymmetry institutional-politically” in the social area originating from the Legislative, which they reflect a “bargain when unities were rationalized” on the improvement of the infrastructure of education and health in the State, strong regulations of activities, service, etc., probably aiming at increase of the capacity of support of the municipal demand, securing electoral market, in front of the institutional change.

**Keywords:** Legislative-Executive. Public Policy. Legal and Legislative Production. Corrections to the Budget. Education and Health. Federalism. State of the Pará.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1:	Distribuição de competências legislativas entre os entes federativos brasileiros	70
Quadro 2:	Desempenho geral entre Executivo e Legislativo nas proposições sobre educação e saúde, por abrangência – 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	102
Gráfico 1:	Evolução dos partidos políticos na ALEPA - 1995 a 2006	107
Gráfico 2:	Desempenho comparativo das Emendas ao Orçamento – Educação e Saúde – 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>o</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	115
Gráfico 3:	Tendência geral das proposições das emendas da Educação e Saúde, por partido – 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	119
Gráfico 4:	Tendência geral das aprovações das emendas da Educação e Saúde, por partido – 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	120
Gráfico 5:	Desempenho comparativo entre Produção Legal e Legislativo e Emendas ao Orçamento – educação e saúde – 1665 a 2006	121
Fluxograma 1:	Tramitação normal de projetos de Lei Ordinária, Complementar e Emenda Constitucional na ALEPA	169
Quadro 3:	Desempenho das proposições legislativas por assuntos da Educação e Saúde, oriundos do Executivo - 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	175
Quadro 4:	Desempenho das proposições legislativas por assuntos da Educação, oriundos do Legislativo - 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	176
Quadro 5:	Desempenho das proposições legislativas por assuntos da Saúde, oriundos do Legislativo - 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	177
Quadro 6:	Emendas da Educação por objeto de interesse parlamentar - 1995 a 2006	197
Quadro 7:	Emendas da Saúde por objeto de interesse parlamentar - 1995 a 2006	199
Fluxograma 2:	Fluxograma da relação Executivo e Legislativo no processo decisório de políticas – âmbito federal	210
Fluxograma 3:	Fluxograma da relação Executivo e Legislativo no processo decisório de políticas de Educação e Saúde – Estado do Pará – 1995 a 2006	212

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Produção legal sobre Educação e Saúde, por Poder (13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas)	95
Tabela 2: Desempenho do Executivo e do Legislativo na produção legal e legislativa sobre Educação e Saúde, comparada às “outras” áreas sociais - 1995 a 2006	96
Tabela 3: Proposições legislativas do Executivo e do Legislativo sobre Educação e Saúde (13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas)	97
Tabela 4: Proposições legislativas sobre Educação e Saúde, por ano (1995-2006)	98
Tabela 5: Proposições legislativas sobre Educação e Saúde, por ano e Poder (1995-2006)	171
Tabela 6: Produção legal e legislativa do Executivo e do Legislativo sobre Educação e Saúde por Abrangência - 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	173
Tabela 7: Evolução dos partidos políticos por número e percentual de cadeiras da ALEPA - 1995 a 2006	180
Tabela 8: Taxa de renovação da composição da ALEPA	108
Tabela 9: Proposições legislativas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (13 <sup>a</sup> Legislatura)	182
Tabela 10: Proposições legislativas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (14 <sup>a</sup> Legislatura)	184
Tabela 11: Proposições legislativas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (15 <sup>a</sup> Legislatura)	186
Tabela 12: Proposições legislativas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislatura)	188
Tabela 13: Emendas gerais ao Orçamento do Estado - 1995 a 2002	111
Tabela 14: Desempenho das Emendas gerais ao Orçamento do Estado - 13 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup> Legislaturas	112
Tabela 15: Emendas da Educação e da Saúde ao Orçamento do Estado - 1995 a 2006	
Tabela 16: Desempenho das Emendas da Educação e Saúde ao Orçamento Anual Estado - 13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas	191

Tabela 17: Desempenho anual das Emendas ao Orçamento do Estado, sobre Educação e Saúde (1995-2006)	193
Tabela 18: Emendas sobre Educação e Saúde por Abrangência – (13 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup> e 15 <sup>a</sup> Legislaturas)	195
Tabela 19: Emendas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (13 <sup>a</sup> Legislatura)	202
Tabela 20: Emendas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (14 <sup>a</sup> Legislatura)	203
Tabela 21: Emendas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (15 <sup>a</sup> Legislatura)	205
Tabela 22: Emendas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (13 <sup>a</sup> , 14 e 15 <sup>a</sup> Legislatura)	207

## LISTA DE SIGLAS

AGE	Auditoria Geral do Estado
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
ALEPA	Assembléia Legislativa do Estado do Pará
ALESP	Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEP-89	Constituição do Estado do Pará de 1989
CF-88	Constituição Federal de 1988
CFFO	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CO	Controle Orçamentário
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
DL	Decreto Legislativo
DOE	Diário Oficial do Estado do Pará
DST	Doença Sexualmente Transmissível
EC	Emenda à Constituição
EOE	Emendas ao Orçamento do Estado
EUA	Estados Unidos da América
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Profissional da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GPAB	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
GPSM	Gestão Plena do Sistema Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
LD	Lei Delegada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LO	Lei Ordinária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOP	Lei Orgânica dos Partidos
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MD	Mesa Diretora
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MS	Ministério da Saúde
NOAS	Norma Operacional da Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OA	Orçamento Anual
OGE	Orçamento Geral do Estado
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAB	Piso de Atenção Básica
PAS	Plano de Assistência a Saúde do Estado
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emendas à Constituição
PED	Plano Econômico de Desenvolvimento
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PLC	Projeto de Lei Complementar
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLL	Produção Legal e Legislativa
PLO	Projeto de Lei Ordinária
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE	Plano Nacional da Educação
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RI	Regimento Interno
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJE	Tribunal de Justiça do Estado

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	18
<b>2 ASPECTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS: INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	21
2.1 ANÁLISE DA LITERATURA	21
<b>2.1.1 Tripartição dos Poderes</b>	21
<b>2.1.2 Executivo e Legislativo nas Américas</b>	24
<b>2.1.3 Processo decisório de políticas públicas no Brasil</b>	26
2.1.3.1 O caso dos estados brasileiros	32
2.1.3.2 Conflito distributivo no novo federalismo: pressupostos gerais	34
<b>2.1.4 Estado do Pará: pressupostos específicos</b>	38
2.2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PARÁ: O OBJETO DE ESTUDO	42
<b>2.2.1 Hipóteses</b>	44
<b>2.2.2 Objetivos</b>	45
2.2.2.1 Geral	45
2.2.2.2 Específicos	45
2.3 METODOLOGIA	45
<b>2.3.1 Aspectos epistemológicos da teoria institucional</b>	45
2.3.1.1 Individualismo metodológico	46
<b>2.3.2 Neo-institucionalismo em ciência política</b>	48
2.3.2.1 Métodos: histórico, escolha racional e sociológico	51
2.3.2.2 Modelo distributivo, partidário e informacional: adequações ao caso do Pará	54
2.3.2.2.1 <i>Variáveis explicativas</i>	56
<b>2.3.3 Procedimentos operacionais</b>	59
2.4 JUSTIFICATIVA	60
<b>2.4.1 Análise institucional como exercício interdisciplinar</b>	60
<b>2.4.2 As instituições no planejamento de políticas públicas</b>	61
<b>3 AS BASES LEGAIS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO NO PARÁ</b>	67
3.1 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO BRASIL	68
3.2 AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS NO ESTADO	73
<b>3.2.1 Executivo</b>	74
3.2.1.1 Poderes proativos	76
3.2.1.2 Poderes reativos	76
<b>3.2.2 Legislativo</b>	76
3.2.2.1 Poderes proativos	78
3.2.2.2 Poderes reativos	79

3.3 PROCESSO LEGISLATIVO	79
3.4 REGIMENTO INTERNO DA ALEPA – RI	82
<b>3.4.1 Mesa Diretora – MD</b>	83
<b>3.4.2 Partidos</b>	84
<b>3.4.3 Deputados</b>	84
<b>3.4.4 Comissões</b>	85
3.5 A LEI ORÇAMENTÁRIA – LO	86
<b>3.5.1 Emendas ao Orçamento do Estado – EOE</b>	91
<b>4 PRODUÇÃO LEGISLATIVA E DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS</b>	93
4.1 A PLL DA EDUCAÇÃO E SAÚDE - 13ª, 14ª e 15ª LEGISLATURAS	95
<b>4.1.1 O desempenho entre Executivo e Legislativo</b>	96
4.1.1.1 Distribuição, conteúdo e abrangência	100
<i>4.1.1.1.1 As preferências parlamentares</i>	103
<i>4.1.1.1.2 A atuação dos partidos</i>	104
4.2 AS EOE's DA EDUCAÇÃO E SAÚDE - 13ª, 14ª e 15ª LEGISLATURAS	110
<b>4.2.1 Desempenho geral e específico</b>	112
<b>4.2.2 Distribuição, conteúdo e abrangência</b>	116
4.2.2.1 Objetos de interesse parlamentar	117
4.2.2.2 A atuação dos partidos	117
<b>5 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PARÁ</b>	123
5.1 RELEMBRANDO OS PRESSUPOSTOS	123
5.2 OS PRINCIPAIS ACHADOS DO OBJETO DE ESTUDO	130
5.3 O TESTE DAS HIPÓTESES	135
<b>5.3.1 O caso da saúde: a influência do desenho institucional do SUS</b>	140
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	149
<b>REFERÊNCIAS</b>	155
<b>APÊNDICE A</b>	168
<b>APÊNDICE B</b>	170
<b>APÊNDICE C</b>	172

<b>APÊNDICE D</b>	174
<b>APÊNDICE E</b>	179
<b>APÊNDICE F</b>	181
<b>APÊNDICE G</b>	190
<b>APÊNDICE H</b>	192
<b>APÊNDICE I</b>	194
<b>APÊNDICE J</b>	196
<b>APÊNDICE K</b>	201
<b>APÊNDICE L</b>	209
<b>APÊNDICE M</b>	211

## 1 INTRODUÇÃO

Nos anos 1980 a 1990, os países capitalistas “emergentes” evidenciaram o surgimento de enfoques inovadores de estreita conexão entre política e economia no resultado de políticas públicas. Até então, num âmbito mais geral e de um ponto de vista comparativo, atribuía-se aos sistemas de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) o “mecanismo político” que poderia desvendar de que forma os gabinetes afetariam a política fiscal, as decisões sobre gastos públicos, tributação estatal e a dinâmica do desenvolvimento nacional.

Já são quase três décadas de redemocratização política no Brasil e, ainda hoje, os produtos derivados de sua institucionalização ainda são invocados para justificar o efeito frugal de ações governamentais ineficazes na busca de um desenvolvimento capaz de combinar crescimento econômico e justiça social. Mesmo com alguns avanços da cidadania regulada advindos da Constituição Federal de 1988, ao que tudo indica a bula explanatória do funcionamento do mecanismo perverso da permanente acumulação sem redistribuição, aponta para o problema da ação coletiva, ou melhor, para os “custos do fracasso” e da “inércia social brasileira”, cujas instituições ainda seriam “peças-chave”.

No Brasil, é comum eleger o Estado como problema e solução para o sucesso ou fracasso do nosso desenvolvimento. Muito disso se deve à crença de que são suas instituições que definem as “regras do jogo” do processo decisório de políticas públicas no rumo da superação do quadro de imensas desigualdades sociais e regionais. Fato que, não estranho à história, novamente recoloca as normas e as regras estatais como “variáveis explicativas” na tentativa de dar conta do aspeto estamental da política brasileira e suas estruturas de poder, no desvendamento dos incentivos e desincentivos dados ao escopo das ações dos atores sociais e coletivos frente à mudança institucional desejada.

Em pleno processo, o desafio atual reserva uma instigante “caixa preta” a ser desvelada, que não mais se limite aos processos exógenos da regulação estatal sobre as forças de mercado. Uma das benesses geradas por essa ruptura epistemológica é sua abertura para campos de investigação mais endógenos, cujas instituições políticas sub-nacionais são cruciais, pelo menos como ponto de partida.

Pois bem, descobriu-se até o momento, no entanto, que os desafios são igualmente inovadores e que o funcionamento das engrenagens institucionais estatais (“o governo em ação”) esbarra em problemas que nem sempre operam com a mesma racionalidade sistêmica,

nem do capital nem dos governos. Reconhece-se que a “redução de escalas de análise” para níveis institucionais mais endógenos aos processos políticos estatais possa ser uma estratégia eficaz na busca de explicações sobre os meandros que impactam na implementação diferenciada de políticas públicas abrangentes e universais em níveis diferenciados de governo, que possam interferir ou não nos resultados políticos nacionais.

É nesse aspecto mais específico que a problemática levantada neste trabalho aponta para a importância das instituições políticas estatais no âmbito sub-nacional de governo. O deslocamento aqui tentou dialogar nessa lógica, na medida em que se pretende observar empiricamente o processo decisório endógeno no âmbito do Estado do Pará. Nesse sentido, o objeto de estudo converge com a oportuna abordagem metodológica. As análises aqui desenvolvidas primaram pelo neo-institucionalismo aplicado ao estudo de políticas públicas, na sua vertente da escolha racional aberta ao modelo histórico. Tiveram como ponto de partida a importância das instituições políticas (regras e procedimentos que regulam o conflito político por políticas) no processo de formulação de ações governamentais no processo de construção e consolidação da cidadania, do bem-estar e da justiça social, especialmente no que tange à educação e à saúde, tidos como direitos universais e da pessoa humana.

Em princípio, a tentativa foi analisar como o processo decisório político-institucional (estatal), orientou-se na resolução de problemas de ação coletiva, conduzindo às escolhas públicas e convergindo ou não com políticas públicas de âmbito nacional no tocante às duas subáreas sociais supracitadas. O enfoque dado aqui se centra nas regras e procedimentos internos ao padrão de interação Executivo-Legislativo do Estado do Pará que contribuem, ou podem contribuir na “alteração” (ou não) de resultados políticos sobre uma dada política pública em seus aspectos distributivos, observando o processo de alocação e realocação de benefícios em forma de políticas, frente ao chamado “controle orçamentário” estadual – “núcleo duro” do Estado Federativo brasileiro.

Parte-se da hipótese central de que com a Constituição Estadual de 1989, constatou-se uma crescente centralização do processo decisório no Poder Executivo do Estado do Pará (Governador), com capacidade de influenciar o ritmo do processo legislativo na produção de políticas via prerrogativas legislativas, constitucionais, exclusivas (autoridade na iniciativa de projetos orçamentários, administrativos e tributários, criação de burocracias, poder de decreto, poder de veto, solicitação de urgência e emergência em matérias de interesse, etc.). Centralização que ainda influencia na abrangência (predominantemente estadual) e no alcance da distribuição de benefícios sociais (escopo setorial), em parte devido sua vinculação

constitucional à execução orçamentária. Mas que, no entanto, sob a ótica da delegação, predomínio que não deve ser compreendido como “subordinação” do Legislativo estadual (Assembléia Legislativa do Pará), uma vez que há “mecanismos institucionais intervenientes” (endógenos e exógenos ao processo decisório) capazes de exercer “controle parlamentar” na realocação de recursos, reorientando a dinâmica da produção de políticas, seja através de emendas parlamentares (individuais e coletivas) ao orçamento estadual, ou através de especialização da produção legal e legislativa (Emendas Constitucionais, Leis Ordinárias, Decretos Legislativos) sobre políticas específicas (exemplo da saúde e educação); bem como, na maximização de ganhos na “assimetria informacional” em forma de agenciamento junto ao Executivo, mediante partidos políticos e Comissões Setoriais.

Este trabalho está dividido em cinco partes. Esta primeira parte pretende introduzir o leitor na temática geral, apresentando alguns aspectos gerais desse estudo. A segunda discorre sobre o referencial teórico-metodológico, pontos centrais da literatura especializada sobre o tema, o objeto de estudo, suas hipóteses, objetivos, categorias de análise e justificativas. A terceira aborda as variáveis endógenas, suas peças legais, normas e procedimentos institucionais internos a relação Executivo e Legislativo do Estado do Pará, relativo aos poderes proativos e reativos de tais Poderes, dispostos no princípio federativo, na Constituição do Estado do Pará e no Regimento Interno da Assembléia Legislativa (ALEPA). A quarta apresenta e analisa os dados empíricos da pesquisa, destacando aspectos qualitativos e quantitativos relevantes à Produção Legal e Legislativa e às Emendas ao Orçamento do Estado, segundo a atuação dos Poderes e dos partidos no parlamento estadual. A quinta faz análise comparativa entre os pontos centrais das partes anteriores, destacando os principais achados do estudo, suas possíveis “vinculações” à problemática levantada e ao teste das hipóteses. E por fim, têm-se as Considerações Finais que apresentam e discutem, de forma resumida e sucinta, algumas contribuições da pesquisa, bem como, algumas alternativas de análise.

## 2 ASPECTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 ANÁLISE DA LITERATURA

Nas democracias contemporâneas, a natureza política da relação entre Executivo e Legislativo possui suas bases no princípio da delegação de poderes, seja no parlamentarismo ou no presidencialismo, e seu funcionamento é fundamental no processo decisório de políticas. Esse fenômeno tem sido abordado por diversas matrizes teóricas, que geralmente o abordam com ênfase na concepção liberal de Estado em democracias majoritárias. Para introduzir o leitor na complexidade dessa problemática, faz-se necessária uma breve reflexão sobre seus desdobramentos teóricos.

#### 2.1.1 Tripartição dos Poderes

Tema tributário das idéias políticas clássicas, a “Tripartição de Poderes” é peça chave na fundamentação conceitual do “equilíbrio de poderes” preconizada por Montesquieu<sup>1</sup>, no século XVIII. A divisão entre Poderes ocorre porque há uma necessidade de delegação para um corpo de notáveis interno ao Legislativo, cuja extensão representa a vontade popular frente ao poder absoluto. Haveria uma imprescindível especialização em cada órgão para cada função de governo, com base na determinação numérica de seus soberanos (sistema de freios e contrapesos), cristalizados constitucionalmente nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (MONTESQUIEU, 1996). Eis aqui um dos pilares do Estado democrático liberal.

Com os desdobramentos do século XIX frente à emergência da nova ordem política democrática, o Estado liberal passaria a exigir do aparelho legislativo (tido como expressão legítima da vontade do “povo”) sua inscrição no quadro de racionalidade e formalidade necessárias para regularidade jurídica entre Estado e sociedade, naquilo que Locke (1973)<sup>2</sup> denominou de “poder civil moderno”. Esse “prognóstico” contratualista antecipou uma

---

<sup>1</sup> Estudando a Constituição inglesa, Montesquieu, em “O Espírito das Leis”, conclui que a divisão de poderes entre Legislativo, Executivo e Judiciário possui suas razões no princípio da delegação de poderes dentro do corpo de notáveis e dentro da própria divisão de poderes no interior do Legislativo. Essa delegação ocorre, porque este é o Poder que representa a vontade popular e que caracteriza um Governo misto (ou balanceado) no qual os pesos e contrapesos constituiriam um equilíbrio constitucional capaz de frear o poder absoluto (BOBBIO et al, 2000).

<sup>2</sup> Segundo Lima Júnior (1997), o segredo da legitimidade na teoria política liberal de Locke, consiste no acréscimo à concepção de Hobbes quanto aos postulados da indivisibilidade e intransitabilidade moral do soberano, estabelecidas por todas as vontades individuais, dos ideais de liberdade, igualdade e de interdependência, com ênfase na decisão por maioria.

teorização do problema da distribuição de poderes em regimes democráticos majoritários, concebendo a presença da soberania popular quanto à capacidade legislativa (legitimidade das leis), porém, ainda admitindo ser o Poder Legislativo reflexo da impossibilidade real do exercício direto da democracia (LIMA JÚNIOR, 1997).

Muito embora a tradição liberal tenha avançado nesses aspectos no que tange à delegação poderes frente à impossibilidade da democracia direta, a crise de legitimidade democrática pode ser interpretada pelo agravamento da efetivação da regularidade jurídica do Estado Racional, típico do capitalismo ocidental<sup>3</sup>, daí a relevância da emergência da burocracia como agenciamento das relações de poder de primeira ordem.

A burocracia anunciava Weber, num primeiro momento, estaria no cerne da resolução do problema da direção política que envolveria a relação entre parlamento e governo como esferas legítimas da ação política marcadamente caracterizada pelo conflito entre grupos organizados (políticos e burocratas) na competição por cargos e postos do Estado<sup>4</sup>.

Nos países capitalistas ocidentais de tradição liberal, essa racionalidade jurídico-política estatal corporificou-se nas suas Constituições (Carta Política), instituindo a “separação” de Poderes como sistema de pesos e contrapesos, visando especializar o exercício impessoal do poder político e a efetivação da racionalidade burocrática. Mas, de acordo com a advertência de Sartori (1996), mesmo nas democracias contemporâneas isso não se evidencia numa efetiva ou nítida separação de Poderes, pois as Constituições liberais tanto podem “afastar” o Executivo do apoio parlamentar, como também podem compartilhar este com o governo, visto o imprescindível apoio da instituição Legislativo.

Ainda é questionável se a predominância de um Poder sobre outro constitui maior ou menor grau de democracia, bom ou mal governo. Este trabalho não tem a pretensão de tratar dessa dimensão normativa, pois se reconhece a imensa variedade institucional dos sistemas poliárquicos<sup>5</sup>. Porém, evidências empíricas têm corroborado com algumas premissas gerais

---

<sup>3</sup> Para Weber, o Estado Racional Legal refletia uma dominação que permitiu a separação entre as esferas públicas e privadas nas sociedades capitalistas ocidentais. Uma evidência da inflacionada esfera administrativa do poder público, no aspecto processual das decisões políticas e na expansão da burocracia profissional (WEBER, 1999).

<sup>4</sup> O expansionismo da burocracia comprometeria a sobrevivência do jogo político democrático, por causa do auto-interesse burocrático em se efetivar socialmente como poder legítimo (WEBER, 1997).

<sup>5</sup> Na designação de Dahl (1997) Poliarquia constitui uma classificação minimalista de “democracias reais” sob oito condições: a) liberdade de criar e associar-se a organizações; b) de expressão; c) direito de voto; d) elegibilidade para cargos públicos; e) direito dos líderes políticos de competirem por apoio político; f) fontes alternativas de informações; g) eleições livres e idôneas; e, h) instituições que tornem as políticas governamentais dependentes de votos e outras manifestações de preferência.

que podem conduzir a novas análises. Para autores como Lijphart (2003)<sup>6</sup> os “modelos de democracia consensual”, nos quais há uma relação equilibrada entre Executivo e Legislativo, podem ser considerados mais democráticas que os “modelos majoritários”, cuja relação de predominância do Executivo é maior, especialmente porque proporcionam melhor desempenho dos governos quanto à qualidade da representatividade, controle da inflação, generosidade e benevolência em políticas públicas.

É inegável considerar que essas discussões epistemológicas exercem influência direta ou indireta na forma pela qual as abordagens sobre a relação entre os Poderes na democracia contemporânea são conduzidas. A chamada “hipertrofia do Poder Executivo”, de forte inspiração norte-americana, tem sido amplamente debatida e difundida pela literatura especializada sobre o tema, além de sistematicamente aplicado ao caso brasileiro.

Cientistas políticos como Shugart e Carey (1992), por exemplo, afirmam que o Poder Executivo brasileiro é “um dos mais fortes do mundo”, o que, logicamente, legaria ao Poder Legislativo uma condição de mero coadjuvante no processo de governo e na produção de políticas públicas. Esse fato, nos termos de Mainwaring e Shugart (2002), ocorreria por causa dos efeitos negativos das regras eleitorais, do número de partidos, da disciplina partidária e dos poderes legislativos dos presidentes.

Como se verá adiante, suscetível a intensos debates e longe de se esgotar, as discussões que norteiam esse tema se enriquecem quando seus contornos teóricos e empíricos se aprofundam. Nas próximas linhas, tentar-se-á expor alguns de seus aspectos e problemáticas centrais, aplicados aos estudos recentes sobre a relação Executivo-Legislativo em países latino-americanos, no Brasil e, especialmente, seus desdobramentos para o caso do Pará. O objetivo dessa estratégia é situar o leitor na problemática, no objeto e nos objetivos deste trabalho.

---

<sup>6</sup> Lijphart (2003) compara sistematicamente o desempenho institucional de 36 democracias, a saber: Índia, Espanha, Canadá, Bélgica, Suíça, Israel, Papua-Nova Guiné, Trindade, Maurício; EUA, Alemanha, França, Itália, Colômbia, Holanda, Áustria, Finlândia, Luxemburgo; Japão, Reino Unido, Venezuela, Austrália, Grécia, Portugal, Suécia, Dinamarca, Noruega, Nova Zelândia, Irlanda, Costa Rica, Jamaica, Botsuana, Malta, Bahamas, Islândia e Barbados.

### 2.1.2 Executivo e Legislativo nas Américas

Nas Américas, pode-se dizer que a força do Poder Executivo está estreitamente relacionada às heranças do autoritarismo. Do ponto de vista constitucional, esse padrão é geralmente constatado pela forte presença do presidencialismo, cuja tradição teórico-explicativa possui seu legado no pioneiro trabalho de Juan Linz<sup>7</sup>. Este autor centra-se nos riscos que esse sistema de governo oferece à estabilidade democrática, o que, segundo Lamounier (1991), tem sido uma marca dos regimes autoritários. Tese que, nos termos de Krummwied e Nolte (2000) e Cox e Morgenstern (2002), explicaria, respectivamente, o caráter obstrutivo e reativo das legislaturas latino-americanas no controle da burocracia e das políticas públicas.

No geral, as variáveis testadas por postulados que seguem essa orientação teórica, centram-se no aspecto formal do Legislativo, enfocando sua funcionalidade interna frente ao dilema do ciclo das maiorias<sup>8</sup>, e deste, com seu sistema de governo. Numa tentativa teórico-comparativa a partir da matriz norte-americana (na qual o Congresso possui maior “capacidade” de gerar políticas públicas e “controle” sobre a administração pública do Estado) aplicado ao caso brasileiro, considerou-se que a predominância do Executivo decorreria da tradição presidencialista na determinação de prerrogativas legislativas constitucionais conferidas aos Presidentes. Isso combinado com a deficitária experiência da democracia representativa no que diz respeito à escassez de expertise no interior do Legislativo.

Muitos autores consideram que o Executivo brasileiro realmente seja o centro gravitacional do sistema político nacional por causa da própria influência histórica das estruturas institucionais do País, a exemplo dos regimes autoritários, a centralização burocrática e a ênfase no desenvolvimento econômico (AVELAR; CINTRA, 2007). No entanto, embora o presidencialismo realmente seja uma constante na América Latina, estudos comparativos vão pluridimensionar as variáveis intervenientes que fazem conexão entre regime político, sistema de governo, políticas públicas e desempenho econômico.

---

<sup>7</sup> Em “Presidencialismo, Parlamentarismo: há alguma diferença?”, Juan Linz conclui que a solução para o caso da América Latina não está em aperfeiçoar o presidencialismo, mas sim, na sua substituição total pelo Parlamentarismo.

<sup>8</sup> Na formulação de Arrow, as instituições legislativas estão sujeitas ao fenômeno dos ciclos da maioria, segundo a qual para garantia de estabilidade no jogo político Congressional, as regras internas do processo decisório organizam as preferências dos legisladores, garantindo maiores estáveis.

Recentemente, Amorim Neto (2006)<sup>9</sup>, discutindo o cálculo presidencial na consecução de programa governamental, destacou a existência de um padrão interativo entre Executivo e Legislativo estruturado entre as estratégias unilateralistas<sup>10</sup> e delegacionistas<sup>11</sup> de governo. Ou seja, as estratégias de maximização de sucesso do governo dependem de como os Presidentes se comportam no Executivo e no Legislativo. Verificou-se que nas Américas, as estratégias unilateralistas encontradas no Executivo, são maximizadas quando o Presidente tende a governar por decretos, por opinião popular e pela expansão do controle burocrático do Estado, uma vez que os têm como mecanismos unilaterais de decisão e formação ministerial sem laços partidários. O objetivo seria buscar aprovação de suas iniciativas legislativas no Congresso. Na estratégia delegacionista, por sua vez, atuaria no Legislativo com base nos projetos de lei numa tentativa de estimular gabinetes majoritários em forma de partidos, políticos e pastas ministeriais de acordo com um sistema interno de cotas. Nesta estratégia, tem-se a formação de gabinetes majoritários a partir do poder político do Presidente (tamanho do seu partido, moderação ideológica, etc.) e condições econômicas favoráveis.

Alguns estudos recentes desenvolvem análises sistemáticas sobre a lógica delegacionista na América Latina. A idéia é compreender melhor o funcionamento do Legislativo e problematizar os paradigmas mais dominantes que atestam a superioridade do Executivo. Segundo Ferraro (2005), o controle parlamentar sobre a burocracia seria possível desde que se considere importante o papel desempenhado pelas teorias e valores dos próprios protagonistas políticos quanto ao papel e função das legislaturas. O Legislativo latino americano dependeria, segundo este autor, de sua “conscientização” frente ao seu papel na condução do Estado burocrático moderno e das políticas públicas. As argumentações são de que, embora haja pouca influência (escassa ou inexistência) no desenvolvimento de leis e

---

<sup>9</sup> O estudo se debruça sobre o padrão de governabilidade, considerando 56 presidentes e 106 gabinetes distribuídos em democracias e semidemocracias presidencialistas numa amostra de 13 países da América: Argentina (1983–2001); Bolívia (1982-2000); Brasil (1985-2001); Chile (1990-2004); Colômbia (1978-2000); Costa Rica (1978-2002); Equador (1979-1999); EUA (1981-2001); México (1988-2000); Panamá (1990-2002); Peru (1980-1992); Uruguai (1985-2003) e Venezuela (1979-1999) (AMORIM NETO, 2006).

<sup>10</sup> Utilização de mecanismos institucionais inerentes à lógica do Poder Executivo (poder de decretos, poder de agenda, capacidade distributiva de postos no governo, etc.) que favoreçam as estratégias do Presidente sem o compartilhamento do governo com o Legislativo.

<sup>11</sup> Utilização de mecanismos internos ao Legislativo na composição de gabinetes majoritários para formação de governo visando facilitar o trâmite das iniciativas legislativas dos Presidentes.

políticas públicas por parte do Legislativo, este tende a exercer poder no “veto” e nas modificações dos projetos do Executivo<sup>12</sup>.

Sabe-se que os desafios do chamado “controle parlamentar” na América Latina são grandes e complexos. Geralmente estão associados ao fraco desempenho organizacional interno do Legislativo, devido à curta carreira parlamentar do sistema multipartidário (geralmente fragmentado) e do sistema eleitoral de lista aberta, que juntos incentivam a competição intrapartidária e acentuam o particularismo político do partido, dificultando a coordenação do controle fiscalizatório do Legislativo (LLANOS; MUSTAPIC, 2005).

No caso específico do Brasil, tem-se percebido uma série de intermediações (alianças partidárias mutáveis, nomeações para cargos executivos, vasta gama de relações entre poderes num sistema federativo complexo, etc.) que demonstram a existência de uma crescente separação e difusão de poderes como tentativa de superação de problemas de paralisia decisória. Em termos da presidência como organização, a escolha institucional do presidencialismo parece ter produzido significativo grau de especialização e profissionalização em seus quadros no Executivo (METTENHEIM, 2003).

Quanto ao Legislativo, tal escolha, combinada à difusão de poder, parece não ter legado outra solução senão pela via externa (junto ao Executivo) ou pela via interna, mediante modificações na sua própria dimensão (SANTOS, F., 2003), seu maior desafio.

### **2.1.3 Processo decisório de políticas públicas no Brasil**

Os estudos sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil se concentram, entre outros aspectos, na mudança institucional e no seu impacto na formulação de políticas públicas, especialmente a partir da nova ordem constitucional de 1988 (MELO, 1996; SANTOS, M., 1997). O embate gira em torno do “dilema institucional brasileiro”, naquilo que Abranches (1988a) denominou de “presidencialismo de coalizão”<sup>13</sup>. Nesse sistema, haveria um ponto de tensão na coordenação política entre os dois Poderes no processo de governo, historicamente crítico para estabilidade democrática no Brasil, principalmente pela

---

<sup>12</sup> Na Argentina, por exemplo, o Legislativo, segundo a ótica obstrutiva, rejeitou 40% das iniciativas do Executivo, porém, isso pode indicar, pela lógica delegacionista, que o Congresso argentino possui um poder reativo (FERRARI, 2005).

<sup>13</sup> Na tese do “presidencialismo de coalizão” de Abranches (1988a), o sistema presidencialista de governo consiste num sistema instável, de alto risco, central no equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão.

fragmentação das forças políticas representadas no Congresso Nacional e na inflacionada agenda imposta ao Presidente da República. Este, para organizar sua base de apoio político, deve distribuir postos na estrutura do Executivo (pastas ministeriais) e verbas orçamentárias aos partidos majoritários, que em troca, garantiriam votos necessários à aprovação de seu programa de governo<sup>14</sup>.

A partir dessa matriz de análise, observou-se um deslocamento da literatura sobre Executivo-Legislativo, enfatizando não mais aspectos da paralisia decisória, mais sim, o grau de concentração do poder decisório numa dessas instituições segundo as regras vigentes e a capacidade efetiva de tomada de decisões e sua implementação nas gestões de governo (PALERMO, 2000), ou de acordo com sua capacidade governativa (SANTOS, M., 1997). Como ponto de partida, as pesquisas procuraram avançar analisando o que os efeitos negativos que o sistema de representação proporcional (sistema eleitoral e partidário) e a separação entre poderes (Executivo e Legislativo) na nova ordem constitucional de 1988 poderiam provocar frente à dinâmica institucional no processo decisório de políticas no Congresso Nacional.

Não obstante às críticas metodológicas apontadas por Santos M. (1997)<sup>15</sup>, neste trabalho, pode-se destacar dois blocos “antagônicos” de análises. De um lado, Figueiredo e Limongi (2000), defendem a tese de que o poder de agenda legislativa do País, atribuído ao Executivo Federal, constitui variável interna (chave) do processo decisório (ritmo das votações, edição de Medidas Provisórias - MP, exclusividade na iniciativa de projetos orçamentários, disciplina partidária, Regimento Interno - RI, Mesa Diretora - MD, etc.), afetando os resultados das políticas e o comportamento dos partidos no Legislativo<sup>16</sup>. Essa

---

<sup>14</sup> De acordo com Abranches (1988a), o Presidente precisaria cultivar o apoio popular, o que requer a eficácia de suas políticas, sobretudo as econômicas, para usar a popularidade como pressão sobre sua coalizão; ter uma agenda permanentemente cheia para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar sua dispersão; ter uma atitude proativa na coordenação política dessa maioria para dar-lhe direção e comando. Algo nada fácil, uma vez que pressupõe barganha combinando proporcionalidade, multipartidarismo e “presidencialismo imperial” (heranças trágicas do regime anterior).

<sup>15</sup> O estudo de Santos, M. (1997) ressalta que a questão do predomínio do Executivo no processo decisório de políticas constitui um problema metodológico, enviesado por métodos de análise hipotético-dedutivos, uma vez que o padrão de relação Executivo-Legislativo no Congresso passou a ser visto como um processo dual de tomada de decisão, onde seus padrões de interação passíveis de mensuração no plano micro das decisões legislativas, que corroboram a predominância do Executivo, não autorizam confirmações de que este Poder o faça por simples cooperação do Congresso. Na verdade, segundo a autora, em reformas políticas estruturais, o Executivo é forçado a constantes negociações com o Legislativo, visto que precisaria manter seu posicionamento no controle constitucional sobre políticas estruturais.

<sup>16</sup> De fato, como Figueiredo e Limongi (2000) registram 86% dos projetos aprovados tem como origem o Executivo e os partidos demonstraram serem muito mais coesos que em períodos democráticos anteriores (1946-64).

tese afirma que a partir da Constituição de 1988, o Executivo passou a predominar fortemente sobre o Legislativo (onde os parlamentares sozinhos possuíram pouco poder de influenciar o processo decisório de políticas ou os recursos do Orçamento Geral da União - OGU). O Legislativo atuaria como facilitador (não obstrutivo) na tramitação das matérias presidenciais em função da centralização do processo decisório nos poderes legislativos do Executivo, o que implica em fragilidade na distribuição de benefícios sociais por parte dos parlamentares.

No outro lado, próximos à tese da “conexão eleitoral”, Santos, F. (1997); Abrucio (1998); Mainwaring (2001); Tavares (2003) argumentam que as motivações da lógica do sistema eleitoral de lista aberta; a patronagem política (de racionalidade eleitoral necessária enquanto veio de transferência de recursos públicos para redutos eleitorais na máxima de responder aos interesses de sua paróquia - sobrevivência política via reeleição); e os incentivos ao comportamento individualista do político no processo decisório, são “variáveis independentes” que decisivamente influenciam o processo decisório de políticas na distribuição de benefícios sociais.

Santos, F. (2003) ressalta ainda que o Legislativo no “presidencialismo de coalizão” careceria de fontes endógenas quanto à criação de especialistas o que o torna dependente de informações geradas pelos especialistas do Executivo. Ou seja, o poder de atração do Executivo é de tal ordem, que os deputados se vêem “cooptados” pelo “adesismo” ao governo<sup>17</sup>, seja como estratégia de sinalização ao seu eleitorado, através das Comissões Parlamentares no Congresso quanto a ganhos informacionais em procedimentos de urgência e não urgência (PEREIRA; MUELLER, 2000), ou, como tentativa de influenciar o processo orçamentário com maior possibilidade de êxito em suas emendas mediante partidos políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002)<sup>18</sup>. Essas condições constituiriam os mecanismos político-

---

<sup>17</sup> Em boa parte, essa tem sido uma variável apontada pela ciência política brasileira para qualificar as motivações das intensas migrações partidárias no Brasil, geralmente atribuídas à lógica da sobrevivência política (NICOLAU, 1996), calendário eleitoral (DINIZ, 2000) e patronagem política (SANTOS, F., 1997). Segundo Melo (2004), entre os anos de 1985 a 2002, 852 deputados foram responsáveis por 1.041 trocas de legendas, representando uma média de 29% de mudanças de partido por deputado. No Pará, alguns estudos como os de Siqueira (1999), Atayde (2003) e Cordovil (2005), respectivamente, apontaram para o quadro de expansão do multipartidarismo parlamentar paraense, seguido de déficit institucional e intensas migrações partidárias, com 29,73% dos deputados estaduais sendo responsáveis por uma média de 4,37 migrações em 8 anos.

<sup>18</sup> Figueiredo e Limongi (2002) destacam dois aspectos para o entendimento da política orçamentária: Primeiro, a forte concentração de poderes legislativos nas mãos da Presidência e, segundo, a centralização do processo decisório no interior do Legislativo. Sem se considerar essas condições a ação individualista de legisladores torna-se inócua. A melhor ação racional são os partidos, pois constituem a única forma pela qual os políticos serão capazes de ter influência sobre a política pública pleiteando mandatos junto ao eleitorado.

institucionais (variáveis independentes) que vinculariam o papel do Legislativo no sistema político nacional e na produção de políticas públicas no Brasil.

Essas discussões têm suscitado uma interpretação dicotômica entre Executivo e Legislativo, especificamente no que tange à arena decisória e seu impacto sobre a distribuição de benefícios. Estudos recentes tendem a afirmar que nosso sistema político incentiva a fragilidade dos partidos no âmbito eleitoral e, ao mesmo tempo, os fortalece no âmbito legislativo. Nesse sentido, no Brasil, coexistiria um comportamento partidário no Legislativo e um comportamento pessoal na esfera eleitoral, principalmente por meio de políticas locais do tipo *pork barrel* (PEREIRA; MUELLER, 2003). Tais estudos estão de alguma forma vinculados às problemáticas levantadas por Theodore Lowi acerca das tipologias distributiva, redistributiva e regulatória da política pública. Segundo Lowi (1964), essas arenas de poder possuem dinâmicas próprias conforme o tipo de política. Assim, uma política distributiva (particular, “paroquialista” ou tipo *pork barrel*) teria uma tramitação centralizada, geralmente nas Comissões, cujos beneficiários são concentrados e os custos difusos, enquanto que as políticas regulatórias teriam um caráter mais difuso, cujos benefícios são distribuídos a grupos de interesse, burocracia ou classes, de fácil percepção pública, geralmente concentrado no Plenário ou pelo Executivo, e redistributivas quando o beneficiário é totalmente difuso, porém, implicando em custos e incertezas a determinados grupos sociais.

No caso do Brasil, Amorim Neto e Santos, F. (2002) salientam que as leis de autoria do Legislativo Federal têm abrangência eminentemente nacional, embora não afetem o status quo econômico e social do País, possuindo, portanto, “intervenções tópicas em questões pertinentes à vida do cidadão comum”. Segundo este autor, a produção de leis, realmente, não sofre o impacto do individualismo dos parlamentares, uma vez que os procedimentos que regulam o processo de elaboração de leis transferem poder para o Presidente (cuja agenda de políticas é de cunho nacional), enquanto que no caso dos Decretos Legislativos - DL (dispositivo legal interno de exclusividade do Legislativo) a ação do Executivo é muito reduzida, pois não cabe em sua disposição legal tanto na iniciativa nesse tipo de lei quanto na adição do veto presidencial. Logo, o problema da predominância do Executivo sobre o Legislativo se justificaria pela lógica da delegação constitucional frente à tensão gerada pelo presidencialismo de coalizão e a necessidade governativa do Presidente na implementação de sua agenda política nacional.

Assim, percebe-se que a relação Executivo-Legislativo no âmbito federal se caracteriza, de acordo com a literatura dominante, por dupla assimetria de poder. Se por um

lado tem-se o predomínio do Executivo na implementação da agenda de governo do Presidente, atuando no processo legislativo com suas prerrogativas constitucionais no controle orçamentário, fiscal e administrativo, vinculados às estratégias macroeconômicas e políticas públicas de abrangência nacional; por outro lado, se tem o Legislativo preocupado com a distribuição e regulamentação de benefícios predominando sobre temas sociais.

Esses postulados se sustentam nos achados empíricos de Lemos (2001)<sup>19</sup>, que afirma que nas áreas de educação e saúde, por exemplo, entre os anos de 1988 a 1994, o Congresso Nacional, embora verdadeiramente “paroquialista”, imprimiu predominantemente mais ação difusa de benefícios em detrimento de ação concentradora de recursos, além da atividade estritamente legiferante. Lemos (2005) destaca ainda que, a partir de 1988, o Congresso Nacional registrou um aumento quantitativo do uso das propostas legislativas, seguido de aumento de controle nos primeiros anos de governo (talvez como estratégia dos deputados em construir estereótipo favorável eleitoralmente) e baixo controle em anos eleitorais. Embora o controle parlamentar ainda seja com base em “alarmes” e não com “patrulhas” e de cunho temático concentrado, mesmo em questões nacionais, eles podem ser instrumentos de negociação em arenas orçamentárias e legislativas.

Já, Figueiredo e Limongi (2000), acreditam que efeitos desse tipo ocorrem em função da delegação constitucional de certos tipos de leis (natureza distributiva e regulatória) do Legislativo para o Executivo, a exemplo da prerrogativa legislativa de iniciar projetos de natureza orçamentária e Medidas Provisórias (MP`s). Tais poderes minimizam o alcance da distribuição de benefícios em forma de políticas públicas por estarem subordinados aos mecanismos institucionais de estabilização econômica do governo (poder de agenda).

Portanto, embora os parlamentares tenham desenvolvido certo controle na distribuição do orçamento em políticas públicas no decorrer das legislaturas (caso da educação e saúde), seu escopo legal não admite sucesso em iniciativas particularistas, pois os procedimentos internos à dinâmica institucional do processo decisório no interior do Congresso expressam a delegação da política econômica para o Executivo, o que restringe a influência do Legislativo a políticas sociais. Segundo Figueiredo e Limongi, (2002) a comparação refinada dos gastos definidos pelo Executivo e Legislativo na área da saúde, não revela diferenças significativas no que diz respeito ao tipo de obra patrocinada. Os gastos nessa área contemplam basicamente

---

<sup>19</sup> Refutando a principal hipótese distributiva sobre a predominância de benefícios concentrados no Congresso Nacional, os dados de Lemos (2001) mostram que as propostas legislativas dos parlamentares, entre os anos de 1988 a 1994, foram predominantemente de benefícios difusos com 59,61% frente à produção concentrada com 40,39%.

a construção de unidades de saúde e a compra de material de saúde no interior do Sistema Único de Saúde - SUS.

Entretanto, Rodrigues e Zauli (2002) ressaltam que da perspectiva das prerrogativas legislativas que a Constituição de 1988 confere ao Executivo e ao Legislativo, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) é o instrumento que apresenta o maior custo para a sua aprovação. Isso indica que é através da formação de grandes coalizões e a criação de consenso político que o Congresso Nacional demonstra uma capacidade pró-ativa muito maior do que a do Executivo para introduzir e aprovar propostas de emenda constitucional na área da saúde. Das quatro PEC's apresentadas ao Congresso entre 1985 e 1998, três são de autoria de congressistas, cujo conteúdo dos projetos dispõe sobre regulação do SUS. Nesse sentido, rebatendo as críticas de Figueiredo e Limongi (2000; 2002), a capacidade "legiferante" dos presidentes brasileiros na área de saúde deve ser relativizada, pois embora demonstre que o Executivo seja "forte", de fato o é, não só porque possuem amplos poderes constitucionais e regimentais (editar medidas provisórias com força de lei) para produzir legislação e acelerar o trâmite do processo legislativo, mas sim, principalmente, porque legisla à margem do Congresso, isto é, com a burocracia e grupos de interesse estratégicos<sup>20</sup>.

Dessas discussões tem-se constatado que, embora haja centralização do processo decisório no Legislativo, fato que incentiva a cooperação legislativa as iniciativas do Executivo via delegação constitucional, o Congresso Nacional tem buscado alianças com a burocracia estatal sobre políticas sociais, objetivando a eleição de áreas prioritárias de atuação com destaque para a educação e saúde, em boa parte, em função dos benefícios que podem gerar visto suas disposições legais de proteção da despesa e vinculação de receitas. Rezende et al (2003) acreditam que essa imposição de "controle orçamentário" se caracteriza numa "âncora fiscal" pela qual o Legislativo opera em dois campos estratégicos de gastos discricionários: os protegidos e os contingenciados. Para efeito didático neste trabalho, denomina-se esse processo de "racionalidade estratégica da ação legislativa" ou "assimetria legislativa informacional".

---

<sup>20</sup> Na verdade esse "atravessamento" do Legislativo pelo Executivo resulta numa situação que não contribui para o aprimoramento da relação de reciprocidade entre os Poderes (RODRIGUES; ZAULI, 2002).

### 2.1.3.1 O caso dos estados brasileiros

Os debates no âmbito federal têm influenciado os estudos sobre instituições políticas no âmbito dos estados, destacando a persistência ou não dos postulados mais gerais do sistema político nacional. Combinado aos estudos sobre o federalismo brasileiro tem-se demonstrado, no geral, que as variáveis intervenientes do sistema político subnacional (entes federativos), afetam ou interagem com as “variáveis independentes” no âmbito do sistema político estatal e do processo político no âmbito federal. Especialmente no que tange à descentralização política e a relação entre Poderes, resultando em estratégias diferenciadas dos atores na promoção de políticas públicas nos estados e nos municípios.

O ponto de partida estaria na hipótese do “ultrapresidencialismo estadual” de Abrucio (1998). Segundo este autor, pode haver o predomínio incontestável dos governadores sobre as Assembléias Legislativas como algo muito maior do que ocorre no âmbito do Executivo e do Legislativo federal. Nessa linha teórica, as pesquisas empíricas têm demonstrado que os governadores (frente à fragilidade dos partidos nos estados e a deficiência técnica do Legislativo) teriam facilidade de cooptar os parlamentares estaduais e federais, influenciando decisivamente na política estadual, inclusive, na política nacional.

No entanto, embora essa hipótese tenha sido empiricamente comprovada (convergência com o âmbito federal) em algumas Assembléias Legislativas (caso de São Paulo), a ciência política comparativa estadual tem demonstrado, por outro lado, que em alguns casos (a exemplo de Minas Gerais e Rio de Janeiro) a tese do “ultrapresidencialismo estadual” não se sustenta, indicando um quadro político-institucional de diversidades (SANTOS, F., 2001)<sup>21</sup>. Além disso, as interpretações mais dominantes e difundidas não explicam por que os diversos estados apresentam semelhanças e dessemelhanças entre si quanto à forma como a política e as políticas públicas estaduais se desenvolvem (SOUZA, C., 2006). Ou seja, o agravante da centralização do processo decisório de políticas no Congresso Nacional teria alguma relação direta com o tipo de federalismo brasileiro e com formato do processo político nos estados na concentração e na distribuição de benefícios sociais, conforme características institucionais específicas.

---

<sup>21</sup> No geral, o Executivo tende a predominar. Mas se, por um lado, nos estados como Ceará, Espírito Santo, São Paulo, observou-se a imposição do Executivo, por outro, em Minas Gerais e Rio de Janeiro, o Legislativo possui maior independência, justamente porque estes conseguiram resgatá-la frente ao Executivo, ou seja, a lógica da cooptação política nos estados possui seu custo (PEREIRA, 2001).

De fato, como atesta Kerbauy (2002), a lógica de reestruturação político-institucional do “controle orçamentário” vinculado à descentralização das políticas públicas acabou por legar aos executivos um papel central no processo decisório. O controle constitucional sobre decisões governamentais de política pública passa necessariamente pelo Executivo. Embora a Constituição de 1988 tenha concedido maior autonomia aos legislativos (possibilidade de introduzirem emendas ao orçamento), estes têm tido pouca autonomia, pois sofrem dos fortes vetos e são submetidos a negociações intensas com o Executivo. Geralmente este, possui instrumentos institucionais (exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal; pedido de urgência e prioridade para apreciação de projetos de leis ordinárias; editar decretos com força de lei) que controlam o processo de governo. Para o Executivo a questão prioritária é a dos gastos e das fontes de receita, pois delas dependem a decisão dos governos locais.

Mas então por que os deputados estaduais tendem a se submeter à tamanha centralização no Executivo estadual? De acordo com Pereira (2001), esse predomínio não necessariamente se limita à explicação pela cooptação política dos governadores sobre os deputados. Ele pode ser explicado pela lógica da delegação que envolve a relação entre Executivo e Legislativo, estabelecida nas Constituições Estaduais e nos RI's das Assembléias Estaduais. O argumento é de que os deputados delegariam autoridade ao Governador porque se orientam por racionalidade individual, tanto na forma de emendas (modelo distributivo) quanto na forma de políticas em Comissões setoriais (modelo informacional) e por disciplina das bancadas (modelo partidário). Juntas, constituem estratégias de maximização das chances na carreira política e minimização de custos no desempenho de governo, uma vez que quanto maior a delegação para o chefe do Executivo, maior a delegação para lideranças parlamentares que vêm a chance de participar do governo e influenciar políticas públicas.

Seria necessário, portanto, dimensionar os poderes proativos e reativos<sup>22</sup> que contam os deputados e governadores nos Executivos e Legislativos de seus respectivos estados na produção de políticas públicas.

---

<sup>22</sup> Nos estados, esses poderes são os 1) proativos: poder de decreto, isto é, capacidade de solicitação de urgência e introdução exclusiva (Leis Delegadas) de matérias tributárias, financeiras e administrativas; solicitação de urgência na apreciação de projetos frente o grau de delegação (pois quanto maior for a delegação, menor o número de dias); *quórum* para votações de emendas constitucionais (pois quanto mais altos, menor a delegação, o que possivelmente possui impacto nas propostas parlamentares); e reativos: basicamente os vetos (PEREIRA, 2001).

### 2.1.3.2 Conflito distributivo no novo federalismo: pressupostos gerais

A combinação da variável endógena (delegação institucional) ao sistema político estatal (Executivo e Legislativo) com “variáveis intervenientes”, que envolvam a descentralização de políticas públicas no federalismo brasileiro Pós-Constituição de 1988, pode vincular um modelo explicativo significativo sobre a lógica do controle orçamentário e a distribuição de benefícios sociais nos estados. Sabe-se que o quadro político-institucional, no âmbito estadual, merece maior atenção da ciência política brasileira. A literatura ainda é relativamente escassa sobre essa temática, indicando um longo caminho a se percorrer. Uma via interessante seria combinar abordagens neo-institucionais da escolha racional (ou histórica) com modelo neo-institucional de formulação de políticas públicas, objetivando investigar o processo decisório em ambiente de mudança institucional.

Um ponto de partida seria a verificação da correlação entre variáveis político-institucionais endógenas, as variáveis políticas<sup>23</sup> mais abrangentes. Sabe-se que, no que tange à alocação de benefícios sociais, a questão federativa está no cerne do conflito distributivo (AZEVEDO; MELO, 1997)<sup>24</sup>, devido ao seu vínculo direto com o poder discricionário do Executivo, que, enquanto departamento privilegiado de governo, opera com menos restrições e maior flexibilidade para coordenar e operar uma política pública (MONTEIRO, 2006), especificamente, as de cunho universalistas (abrangência nacional). Especialmente, porque a crise fiscal e a perda da capacidade política do Executivo federal e do Congresso Nacional estão na origem dos dilemas da redefinição nas relações intergovernamentais na área social (ALMEIDA, 1995).

Nesse sentido, algumas hipóteses precisam ser testadas no âmbito político-institucional estadual, observando a centralização de poderes no Executivo quanto à questão orçamentária, a delegação de poderes envolvendo Legislativo (regras internas que coordenam a alocação e realocação de recursos de poder político) e o processo de “captura” de recursos (políticas) no federalismo brasileiro Pós-Constituição de 1988 (as regras do jogo).

---

<sup>23</sup> Segundo La Palombara (1982), diferentemente das variáveis ambientais (influência econômica; padrões de propriedade e produção; diferenciação social, estratificação e mobilização; grupos de interesse; população/demográfica e outras), as variáveis políticas correspondem à influência da Constituição; da alocação; das leis eleitorais; do sistema partidário; da distribuição de poder, das legislaturas. Esta última, apesar de não influir diretamente no sistema político, pode ter um papel avassalador no resultado esperado por uma política.

<sup>24</sup> Os impasses sobre as políticas da Reforma Tributária do Brasil caracterizam, entre outras questões, pela forte descontinuidade e seu impacto sobre a “boa política pública”, contrastando com o modelo, reformas recentes nos países capitalistas avançados (AZEVEDO; MELO, 1997).

Apesar de não ser o objeto específico deste trabalho, parte-se do pressuposto destacado por Arretche (2000), segundo o qual os condicionantes da descentralização determinam o comportamento dos atores político sub-nacionais “forçando-lhes” a uma escolha racional. A adesão dos atores à descentralização dependeria de um cálculo sobre: 1) a capacidade de gasto e capacidade administrativa dos municípios; e, 2) os requisitos postos pela engenharia operacional das áreas de políticas públicas, pelo legado das políticas anteriores e pelas determinações constitucionais no novo pacto federativo no Pós-Constituição de 1988. Nessa lógica, boa parte do sucesso da descentralização dependeria, portanto, de como os atores envolvidos (parlamentares, governos e cidadãos-eleitores) estariam interessados nas transferências de atribuição de gestão e pelas possibilidades oferecidas da natureza diferenciada das políticas sociais e seus formatos institucionais no âmbito estadual.

Como foi destacado por Kerbauy (2002), a lógica da descentralização do processo decisório de políticas “determina” aos Executivos o “controle orçamentário e a constante negociação com seus parlamentares - supostamente representantes de seus redutos eleitorais nos municípios. Estes, que historicamente têm sido coadjuvantes na vida política nacional<sup>25</sup>, a partir de 1988, ganham constitucionalmente *status* de atores políticos relevantes no Estado Federativo, uma vez que se vêem envolvidos pelos ditames da Reforma do Estado quanto à distribuição de competências e atribuições na formulação e implementação de políticas públicas no nível local.

No entanto, no que tange à questão orçamentária e fiscal<sup>26</sup>, observa-se a persistência da verticalização do novo federalismo brasileiro. Como foi abordada anteriormente, a “chave do cofre” ainda continua nas mãos do Presidente (mediante seu poder de agenda) (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; 2002), no poder discricionário do Executivo enquanto departamento de governo (MONTEIRO, 2006) e no Congresso Nacional quanto à regulação (“controle parlamentar”) sobre os mecanismos institucionais de distribuição de benefícios sociais (LEMOS, 2001); seja por vias políticas sociais – caso do SUS (RODRIGUES; ZAULI, 2002), por negociações legislativas (LEMOS, 2005); ou, em forma de emendas

---

<sup>25</sup> Desde a clássica obra de Vitor Nunes Leal (“Coronelismo, Enxada e Voto”) sobre a subordinação do poder local ao poder privado dos coronéis, forjado numa representatividade democrática, as discussões sobre a fragilidade dos municípios oriunda do Período Colonial até a República brasileira, têm sido questionadas. Admite-se a permanência da dependência do poder local às estruturas do poder central, porém, considerando que a partir da Constituição de 1988, os municípios ganham mais autonomias inclusive com ganhos relativos na arrecadação tributária (ANDRADE, 2007).

<sup>26</sup> Segundo Andrade (2007), a partir da Constituição de 1988, a participação dos municípios no novo ICMS obteve um crescimento de 20% para 25%, que somados as receitas tributárias próprias e as transferências constitucionais sobem no bolo tributário nacional na faixa de 10,8% em 1988 para 16,9% em 2000.

coletivas<sup>27</sup> (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002). Logo, parte dos recursos disponíveis nas receitas municipais e estaduais para empenho em políticas públicas dependem de vinculação (discricionária) e realocação (contingenciada) de recursos do OGU<sup>28</sup>, bem como de bom desempenho de gestão, controle orçamentário sobre gastos públicos e sociais e cumprimento de metas fiscais (descentralização financeira)<sup>29</sup>.

Esse arranjo institucional pode supor desincentivos aos padrões tradicionais da “conexão eleitoral” (clientelismo político<sup>30</sup>/maximização de voto) quando se pretende reduzir o raio de atuação das elites políticas na máquina estadual, incentivando (ou não) estratégias políticas de coordenação federativa, mesmo ainda envolvendo cálculo de adesão ou não de uma política tanto na relação intergovernamental (ARRETCHE, 2000), quanto na relação Executivo-Legislativo nos estados.

Essa nova configuração intergovernamental no Pós-Constituição de 1988, expressa a expansão de mecanismos de coordenação federativa que tentam disciplinar e mitigar a influência dos governadores na política nacional. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por exemplo, impôs aos estados mecanismos de ordem e responsabilidade sobre gastos que legalmente passam a ser demonstrados num quadro geral de planejamento e execução via relatórios orçamentários. Aos estados que não cumprirem essas determinações de forma eficaz e transparente, estabelecem-se retenções de transferências federais. Além disso, a LRF

---

<sup>27</sup> Como as decisões sobre alocação de recursos para políticas públicas consignados no orçamento, ocorrem no Executivo e não no Legislativo, os deputados optaram por estratégias coletivas e menos por estratégias individuais (nas Comissões e partidos). Isso implica em redução de sua relação direta com sua base de sustentação política nos redutos. Essa decisão resultou, principalmente, de um processo de socialização provocado pela alta visibilidade da CPI do Orçamento (SOUZA, C. 2003).

<sup>28</sup> Apenas 15% dos recursos disponíveis nos municípios são de sua própria arrecadação. Os 85% restantes são contribuições legais repassadas pelos estados e pela União, sendo que 75% dos municípios brasileiros arrecadam somente 10% de seus recursos totais (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

<sup>29</sup> Um dos custos para gestão autônoma é que as unidades federativas também se endividaram junto com a descentralização fiscal. As prerrogativas que regem a política fiscal do pacto federativo, paradoxalmente, envolvem dependência ao poder central (MORA, 2006) uma vez que a crise da dívida externa brasileira e as transferências de recursos ao exterior (pagamento da dívida) desconsideraram as formas de coordenação federativa, acabando por gerar a crise fiscal (que contempla todo o setor público). Com a rigidez fiscal e o controle do crédito interno, as relações intergovernamentais comprometeram as finanças dos estados (LOPREATO, 2006). Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101) aumentou as responsabilidades dos governos subnacionais no Controle Fiscal e Orçamentário dos seus gastos. Os recursos concentrados na União passam a conviver com uma nova lógica que submete estados e municípios à tendência intensa de articulação do orçamento público aos gastos sociais, visando eficiência e probidade na gestão dos recursos públicos e estabelecendo punições penais como reclusão e multas (BRASIL, 2000).

<sup>30</sup> Segundo Santos, W. (2006b), a noção de clientelismo encontra-se, geralmente, em democracias universalistas cuja política distributiva de transferência de renda opera sem a contrapartida na criação de produto, sem esforço comum. Envolve, ao mesmo tempo, interesses privados, políticos e burocráticos articulados na captura de bens coletivos, com custos difusos, para benefícios de uma minoria.

determina aos estados que haja compensação proporcional de receitas caso haja despesas crescentes (aumento dos gastos). Geralmente, as medidas tomadas pelos estados brasileiros têm sido a de redução de despesas e realocação para setores estratégicos para o seu desenvolvimento sócio-econômico.

Essa lógica para os estados dá margem a interpretações difusas quando introduzidas as variáveis relativas aos grandes desníveis sócio-econômicos e político-institucionais que assolam os estados e municípios brasileiros. Poderia suscitar que unidades federativas com alta dependência de recursos da União estariam mais favoráveis à coordenação federativa, repassando os custos para as “coalizões políticas estaduais” quanto à permanência ou não de práticas políticas clientelistas como principal veio de sobrevivência eleitoral. Por outro lado, poderia suscitar também, que estados com forte centralização do “controle orçamentário” no Executivo estariam mais aptos a desenvolver cooperação federativa junto ao governo federal, visto a vinculação da rigidez orçamentária e ao cumprimento de metas fiscais do Estado.

Souza, C. (2006a) e Sátyro (2006) verificaram que a base de apoio político de governos estaduais, mesmo sob níveis crescentes de competição política e restrições nos gastos sociais por parte dos executivos estaduais, têm se mantido uma variável relativamente independente ao processo de implementação de políticas públicas de abrangência horizontal, demonstrando que a política estadual pode ser influenciada por uma lógica diversa, diferentemente da lógica política no âmbito federal de governo. A principal hipótese testada pelas autoras sustentava que a investida a este comportamento poderia ser conseqüência da política econômica recessiva do governo federal via política de ajuste fiscal com a implementação do pacote da estabilização monetária, o que submeteria os estados a grandes cortes nas políticas sociais, seguida de derrotas eleitorais. As autoras reconhecem que a dinâmica político-institucional dos estados é influenciada por lógicas diversas que permitem a convivência de adoção de políticas restritivas de gasto social com vitórias eleitorais. Ou seja, a centralização do processo decisório de políticas nos estados pelo Executivo, supostamente maior que no âmbito federal, convivendo com redução de gastos sociais (menor poder distributivo de recursos pelo Executivo) pode não alterar o padrão de apoio político às elites locais.

Então, como explicar essa lógica no âmbito estadual? Uma resposta poderia surgir a partir de estudos empíricos comparativos do desenho institucional da relação Executivo e Legislativo nos estados. Este trabalho não tem como objetivo investigar essa problemática em toda a sua envergadura, mas sim, situar o objeto de estudo nessa discussão em pelo menos

alguns pontos relacionados a ela. Um vínculo que justificaria a pesquisa nessa problemática é o pressuposto de que a escolha racional das elites políticas estaduais no processo de governo na adesão ou não de políticas (universais ou “paroquialistas”), dependeria do formato político-institucional no qual as “coalizões de governo” se vêem condicionadas a interagir no interior do sistema político estatal (controle da constitucionalidade na resolução de conflito sobre a distribuição de benefícios em forma de políticas).

Portanto, este trabalho se justifica pela necessidade de contribuir para o estudo dessa lógica, tendo como lócus privilegiado para análise e verificação de hipóteses relacionadas a ela, à dinâmica político-institucional da relação Executivo-Legislativo paraense no tocante as suas prerrogativas constitucionais na alocação e distribuição de recursos em forma de políticas sociais, vinculadas constitucionalmente, como veio estratégico de maximização de recursos de poder e sobrevivência política, combinando potencial de influenciar políticas públicas. Para tanto, num primeiro momento, seria necessário identificar e analisar qual o papel dos poderes proativos e reativos, situados no interior da relação Executivo-Legislativo estabelecido na Constituição Estadual, no RI da Assembléia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) e na dinâmica das legislaturas, e sua influência no processo de alocação e realocação de recursos públicos em formas de políticas frente ao pressuposto da centralização do processo decisório e do “controle orçamentário”. Ou seja, analisar quais as regras que regem o papel do Executivo e do Legislativo no processo decisório e qual sua influência na produção de políticas públicas, na distribuição de benefícios frente ao “controle orçamentário”.

#### **2.1.4 Estado do Pará: pressupostos específicos**

Ainda são escassos os estudos sobre a interação entre Executivo-Legislativo no processo decisório de políticas públicas do Estado do Pará, no Pós-Constituição Estadual de 1989. Seguem abaixo alguns achados de maior afinidade e relevância com o tema e com a problemática aqui levantada.

Barros (1999), analisando os partidos na ALEPA entre os anos de 1991 a 1998, destaca a peculiaridade do que ela chama de “caleidoscópio institucional”, segundo o qual o impacto das leis infraconstitucionais que regem o pacto federativo brasileiro surte efeito na organização e no funcionamento do Legislativo estadual paraense. Especialmente, os conteúdos dos Artigos 24, 25 e 27 da Constituição Federal de 1988 (CF-88) que,

respectivamente, permitem à legislação concorrente com a União em matérias específicas, competências compartilhadas não vedadas, além de fixação de parâmetros para o cálculo do número de representante na ALEPA. A autora aponta ainda que nas duas Legislaturas (12ª e 13ª) estudadas, o Executivo superou visivelmente o Legislativo em termos de aprovação de seus projetos, atuando majoritariamente nas áreas administrativas e econômicas, porém, com crescimento constante na área social na 13ª Legislatura. A pesquisa ainda revelou que o Legislativo possuiu produção muito superior ao Executivo em todas as legislaturas, atuando expressivamente na área administrativa e social, esta com mais intensidade.

Farias Filho (2001), analisando o processo decisório de políticas sociais, envolvendo Executivo e Legislativo no Pará entre os anos de 1991 a 1998, demonstrou que a área social foi a mais procurada tanto por deputados isoladamente, quanto por partidos, porém, possuindo o baixo desempenho em aprovação dos projetos parlamentares, sendo superada inclusive por subáreas do clientelismo (homenagens, etc.). Segundo este autor, isso ocorreu, dentre vários motivos, pela: a) baixa qualidade dos projetos (de caráter muito superficial), sem consistência e com clara conotação oportunista (“marcação de posição”); e, b) disciplina partidária que alinhava os resultados através da orientação do líder partidário em votações nominais.

Esse estudo destacou ainda que, ao longo das 12ª e 13ª Legislaturas, o Executivo prevaleceu sobre o Legislativo, que pouco contribuiu para as políticas públicas e para as políticas sociais. Ou seja, houve o predomínio do governo e a administração pública, através da burocracia do estado, tornou-se o principal agente das políticas públicas, sobretudo na área social, em parte porque bloqueou os deputados de participarem efetivamente do processo decisório de tais políticas e, em parte, porque as próprias regras institucionais que organizam o processo decisório restringiram a participação do Legislativo. Essa lógica não contribuiu para alteração do quadro de injustiça sócio-econômica que historicamente assola o estado do Pará<sup>31</sup>.

Araújo (2002), em estudo sobre a organização Legislativa no Pará no ano de 2000, constatou que o Executivo possuiu amplas vantagens por garantir controle direto na agenda do Legislativo do Pará, quadro de desequilíbrio gerado pelos mecanismos institucionais dados

---

<sup>31</sup> Em toda a década de 1980, o Estado do Pará apresentou indicadores sociais com padrões similares aos estados mais pobres do país, mesmo havendo grandes investimentos econômicos promovidos pelo governo federal para Amazônia através dos grandes projetos econômicos. O IDH da ONU apontava que entre os anos de 1991 a 1995 que o Pará sempre esteve abaixo da média regional e nacional. Mesmo na segunda metade dos anos 1990 esses indicadores ainda persistiam, pois o Pará possuía um grande número de famílias indigentes (FARIAS FILHO, 2001).

pela CEP-89, que se refletiu tanto nos processos legislativos quanto nos resultados de sua produção.

Cordovil (2007), analisando as preferências parlamentares na ALEPA, encontrou indícios de variações quanto a “ganhos quantitativos” no desempenho entre Executivo e Legislativo (aprovação versus rejeição de projetos) e no tipo de abrangência da produção legal e legislativa nas 13ª e 14ª legislaturas, especificamente sobre políticas de saúde. Embora tenha havido forte influência da expansão da regulação federal na condução de estratégias de descentralização da saúde no Pós-Constituição de 1988, as elites políticas locais (em conflito por recursos no Legislativo estadual), submetidas ao enquadramento de mecanismos de descentralização do SUS, estariam se adequando e alterando suas preferências alocativas diante da nova lógica de “captura” de recursos da União.

Os dados apresentados por Cordovil (2007) corroboram com os achados de Barros (1999) sobre a existência da legislação concorrente com a União em matérias específicas e com centralização do processo decisório de políticas públicas no Executivo estadual, conforme destacado, respectivamente, por Barros (1999) e Farias Filho (2001). Porém, aquele autor frisa que o quadro político-institucional entre Executivo e Legislativo no Estado do Pará parece conviver com uma diversidade peculiar em andamento, que combina centralização de processo decisório com “aprimoramento da capacidade legiferante” dos deputados, o que sugere “assimetria política informacional”. Pelas análises comparativas das legislaturas, observou-se uma alteração do padrão de preferências alocativas no Legislativo, demonstrando que os deputados orientaram suas preferências em proposições que refletiam o melhoramento na infra-estrutura das instalações de atenção básica de saúde, regulamentando atividades sobre postos, hospitais, unidades de saúde, etc., dos municípios supostamente com objetivo de aumentar a capacidade de suporte da demanda e assegurar mercado eleitoral em potencial via repasse de recursos à máquina administrativa.

Talvez uma variável exógena desse fenômeno esteja presente na tese de Siqueira (2004). Este autor afirma que a dinâmica da política eleitoral no Estado do Pará, entre os anos de 1995 a 2002, revelou a ocorrência, assim como na política brasileira, de uma praxe comum de articulação entre prefeitos e parlamentares (estaduais ou federais), na tentativa de maximizar sua capacidade de produzir benefícios junto ao eleitorado, uma vez que a marca dos municípios paraenses é a escassez de recursos. Assim, o sistema político imprimiria uma racionalidade eleitoral que “cooptava” os representantes a se empenharem mais por benefícios locais em detrimento dos benefícios nacionais, principalmente na Câmara dos deputados,

objetivando a reeleição. Nessa lógica, quando um município é muito pobre (como é freqüente no Estado do Pará), do ponto de vista orçamentário, relações de “trocas assimétricas”<sup>32</sup> são mais freqüentes, haja vista que, a alocação de recursos a esses municípios via emendas do orçamento coloca em evidência o débito do favor por parte do prefeito ao deputado responsável pela emenda. A retribuição do prefeito em favor desse parlamentar pode vir materializada no uso da máquina municipal como apoio eleitoral em eleições proporcionais posteriores.

Não obstante, como este trabalho estuda a relação Executivo-Legislativo na promoção de políticas do Estado do Pará, a proposição do objeto (delegação institucional de poderes na alocação e distribuição de recursos), num primeiro momento, se restringirá à análise do processo decisório no âmbito das instituições endógenas ao sistema político estatal paraense, excluindo, pelo menos estrategicamente, a sua vinculação direta com os efeitos da “assimetria política” destacada por Siqueira (2004), mas não descartando a possibilidade do uso desta categoria na análise da política paraense. Sua colocação aqui é fundamental, porque se verificou empiricamente que as preferências parlamentares de cunho individualistas ou paroquialistas realmente foram uma variável crescente nas legislaturas estudadas por Cordovil (2007), mas, como ocorrera no âmbito federal nos estudos destacados por Lemos (2001), Figueiredo e Limongi (2002) e Amorim Neto e Santos, F. (2002), efetivamente não surtindo efeito distributivo de recursos do orçamento, em função de seu alto grau de reprovação pelo Executivo, podendo ser, inclusive, uma “variável interveniente” e não independente no processo de produção de políticas públicas do Pará.

No geral, esses pressupostos da literatura paraense, tendem a destacar a “fragilidade” do Legislativo na promoção de políticas públicas no Pará, corroborando com os postulados da literatura nacional, uma vez que expressam o amplo poder do Executivo (junto a prefeitos e parlamentares) no controle da burocracia estatal responsável pelo controle orçamentário e fiscal da máquina pública e pela formulação técnica e especializada das ações governamentais. Atestando ainda que a dinâmica institucional no interior da relação Executivo-Legislativo do Pará, assim como na esfera federal, apontado pela literatura dominante, “força” os parlamentares a se utilizarem de estratégias político-eleitorais de maximização de suas chances na carreira política no âmbito local e nacional. Portanto,

---

<sup>32</sup> Segundo BAHIA (2003), trocas assimétricas podem constituir relações clientelísticas endógenas as trocas políticas, quando está relacionado ao acesso e à exclusão de bens e serviços geralmente não regulados pelo Estado ou pelo mercado.

sugerindo que a estratégia dominante da elite política local seria mais pela via dos executivos federal, estadual e municipal, e menos pela via interna dos legislativos estaduais.

Considerando o que foi discutido até aqui, com base na literatura especializada sobre o tema, percebe-se a complexidade de contextos político-institucionais nos quais as relações entre Executivo e Legislativo se estruturam. Porém, tem-se apontado alguns pontos pertinentes, que podem servir como postulados gerais ao caso do Pará.

Dentre eles destacam-se: 1) Ênfase nos aspectos procedimentais e regimentais que institucionalizam a relação Executivo-Legislativo; 2) Predominância do Executivo sobre o Legislativo tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual<sup>33</sup>; 3) Embate na defesa de modelos distributivos versus modelos concentradores de recursos; 4) Dupla assimetria na agenda legislativa entre os Poderes, uma vez que o Executivo predomina sobre questões orçamentárias, administrativas, tributárias e fiscais; enquanto que o Legislativo predomina sobre questões clientelistas e sociais; 5) Forte vinculação do Executivo no controle orçamentário; 6) Baixa capacidade do Legislativo na condução de políticas públicas; e, 7) Deficiência técnica do Legislativo.

Partindo dessas sínteses, para efeito didático, constam a seguir alguns aspectos centrais selecionados para guiar o estudo frente à problemática geral e específica levantadas para o caso do Pará, contemplando a definição das hipóteses, bem como, as peças de análise deste trabalho. A descrição mais detalhada das estratégias operacionais dessa proposta encontra-se na metodologia.

## 2.2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PARÁ: O OBJETO DE ESTUDO

Pela problematização do objeto e das variáveis políticas que o envolvem, conforme discutido acima pela análise da literatura especializada sobre o tema e seus desdobramentos no âmbito sub-nacional de governo, o estudo primará por abordagens combinando neo-institucionalismo da escolha racional na sua vertente distributiva e informacional (observando a lógica da delegação), com o neo-institucionalismo histórico (considerando aspectos da mudança institucional - desenho do novo federalismo - no Pós-Constituição de 1988 (Pós-CF-88) e suas implicações para os estados) de formulação de políticas (processo decisório).

---

<sup>33</sup> Pela literatura estudada até agora, as exceções no âmbito federal são sobre alguns tipos de produção legal (DL e EC) e produção legislativa sobre áreas sociais (educação e saúde) nas quais o Legislativo predominou ou se mostrou revigorado; e, no âmbito estadual os casos de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

De acordo com a ótica da delegação, consideram-se os poderes proativos e reativos do Executivo e do Legislativo do Estado do Pará, os mecanismos constitucionais e regimentais (regras e procedimentos) que regulam o conflito político por políticas e estabelecem a dinâmica da distribuição de benefícios em forma de políticas no controle orçamentário estadual: influência direta nas 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas na ALEPA; na produção legal e legislativa; nas emendas (coletivas e individuais) ao orçamento estadual sobre educação e saúde, relativo à abrangência na distribuição de recursos; via partidos políticos e comissões setoriais<sup>34</sup>.

Nesse sentido, o estudo pretendeu se orientar por uma questão central e quatro específicas. A **Central** procurou verificar de que forma ocorreu o processo decisório de políticas públicas (educação e saúde) do Estado do Pará a partir do padrão de interação predominante entre Executivo e Legislativo, nos anos de 1995 a 2006 (13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas).

A **Específica 1** sobre quais as regras e procedimentos constitucionais (Constituição Estadual do Pará de 1989) e regimentais (RI da ALEPA) institucionalizam e regulam a disputa por poder político entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório de políticas;

A **Específica 2**, sobre como o Legislativo estadual procedeu na distribuição de benefícios sociais frente à centralização do processo decisório e do controle orçamentário estadual pelo Executivo;

A **Específica 3**, sobre qual a “racionalidade” político-institucional do Executivo no interior do padrão de interação com o Legislativo no processo decisório de políticas sobre educação e saúde;

**Específica 4**, sobre qual a “racionalidade” político-institucional do Legislativo no interior do padrão de interação com o Executivo no processo decisório de políticas sobre educação e saúde.

---

<sup>34</sup> O estudo das comissões enfatizará a composição parlamentar via deputado (individualmente), reduto político (vinculação geográfica), partido político e postos no interior do governo (vinculação governamental), relativos à sua produção legislativa e legal no decorrer das legislaturas estudadas.

### 2.2.1 Hipóteses

Como hipótese tentou-se trabalhar em uma central e duas periféricas. A **Central** discutia que a centralização do processo decisório no Executivo via poderes proativos e reativos, influencia na “abrangência” distributiva de benefícios sociais (alocação e realocação) do Estado do Pará, restringindo os deputados de participarem da produção de políticas públicas, especialmente no “controle orçamentário”.

Porém, sob a ótica da delegação, percebe-se o desenvolvimento de “mecanismos institucionais intervenientes” (endógenos de vinculação exógena) cuja “realocação” de recursos seja capaz de reorientar o processo decisório via “controle parlamentar” (fiscalização e compartilhamento do governo) sobre o orçamento estadual, expressos tanto na racionalidade estratégica do Legislativo, no resgate informacional de suas prerrogativas constitucionais, como no melhoramento no seu desempenho quanto à produção legal e legislativa (Leis Ordinárias - LO, Decretos Legislativos - DL, Leis Delegadas - LD, Emendas Constitucionais - EC) sobre políticas universais (educação e saúde) via partidos políticos, Comissões Parlamentares e emendas individuais ou coletivas.

A **hipótese periférica 1** infere que o Executivo predominou sobre o Legislativo porque possui prerrogativas constitucionais estabelecidas no pacto federativo do Pós-CF-88 e na Constituição do Estado do Pará de 1989 (CEP-89), enquanto agente indutor de políticas públicas nacionais, cuja competência e responsabilidade passaram a ser orientadas pela “rigidez” no âmbito da federação sobre controle orçamentário, tributário, e fiscal de gastos públicos e sociais;

Enquanto que a **periférica 2**, pressupunha que a predominância do Executivo sobre o Legislativo ocorre porque este não possui expertise (capacidade técnica institucional) capaz de criar mecanismos institucionais de informação assimétrica frente aos amplos poderes proativos e reativos dos Governadores, portanto, sendo incapaz de reorientar a formulação de políticas públicas no processo decisório e influenciar o orçamento estadual distribuindo recursos via políticas públicas.

## **2.2.2 Objetivos**

### 2.2.2.1 Geral

O objetivo geral desse estudo é identificar e analisar o padrão de interação entre Executivo e Legislativo do Estado do Pará, no processo decisório de políticas públicas de educação e saúde, entre os anos de 1995 a 2006 (13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas) – Governos Almir Gabriel e Simão Jatene (PSDB) - descrevendo os mecanismos institucionais utilizados estrategicamente para alocação e “realocação” de poder político e de recursos do Orçamento Estadual na distribuição de benefícios sociais (políticas específicas), frente ao “controle orçamentário” (CO) por parte do Executivo.

### 2.2.2.2 Específicos

Já os objetivos específicos ficaram divididos em 4: **1º)** analisar as regras e procedimentos constitucionais (CEP-89) e regimentais (RI da ALEPA) que regularam a disputa dos Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório de políticas de educação e saúde; **2º)** analisar a distribuição de benefícios sociais por parte do Legislativo frente à centralização política e ao controle orçamentário pelo Executivo, a partir das 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas na ALEPA; **3º)** identificar e analisar a racionalidade política do Executivo no interior do padrão de interação com o Legislativo no processo decisório de políticas na área de educação e saúde, a partir da 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas na ALEPA; e, **4º)** identificar e analisar a racionalidade política do Legislativo no interior do padrão de interação com o Executivo no processo decisório de políticas na área de educação e saúde, a partir da 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas na ALEPA.

## 2.3 METODOLOGIA

### **2.3.1 Aspectos epistemológicos da teoria institucional**

A base metodológica e operacional deste trabalho compreende análise institucional. Para justificar essa opção analítica, é importante vislumbrar alguns desdobramentos teóricos

do neo-institucionalismo na ciência política. Nas últimas décadas, as ciências sociais vêm passando por um processo de reestruturação em seus postulados mais dominantes. Nem o “estruturalismo funcionalista” ou “liberalismo atomista”, e suas derivações, são suficientes para explicar a dinâmica da realidade contemporânea marcada pela crescente complexidade da vida social. No curso das mudanças sociais impulsionadas pelo desenvolvimento capitalista, as teorias explicativas mais abrangentes têm observado a obsolescência dos seus conceitos e categorias quanto à análise empírica da realidade, provocando um “caos teórico” (HAGUETTE, 2007). Nesse contexto, no âmbito da sociologia política, destacou-se a “crise do marxismo”<sup>35</sup> (WRIGHT et al, 1993), que, aliada à queda do socialismo real, o fragmentou em vários posicionamentos metodológicos mais ou menos inovadores na explicação do “mundo real”, transitando, dentre outros, desde o pós-marxismo, novo marxismo estrutural e marxismo analítico.

É neste último, que se encontra uma postura metodológica capaz de teorizar realidade social com base em explicações de micro alcance, consistindo-se num método que utiliza suposições da teoria marxista aplicando procedimentos científicos normais (dedução, observação empírica, etc.) na tentativa de validação dos postulados mais gerais do marxismo. Esse posicionamento se aproxima do chamado de “individualismo metodológico”<sup>36</sup>, por orientar-se pelas explicações das mudanças sociais, historicamente dadas, não a partir das estruturas objetivas (capitalismo, socialismo, relação capital/trabalho, Estado, mercado, etc.), e sim, a partir do plano micro (micro fundamentos da ação), envolvendo análise qualitativa (formulações matemáticas, testes, etc.) sobre o comportamento dos indivíduos e dos grupos em dados processos sociais e políticos.

### 2.3.1.1 Individualismo metodológico

O foco central do individualismo metodológico consiste no enfrentamento mais fundo do problema entre estrutura e ação. Primeiro por reduzir escala de análise do plano micro (ação individual) tentando vincular suas propriedades e tipos de relações aos estudos

---

<sup>35</sup> Wright et al (1993) sustentam que a “crise” deve ser entendida não como estagnação, e sim, como revitalização teórica na medida em que se abriu para novas idéias, reconstruindo conceitos e categorias explicativas aparentemente antagônicas.

<sup>36</sup> Apesar de se desenvolver no interior de um marxismo reconstruído, o individualismo metodológico tem como precursores Max Weber (Escola Alemã), Mises e Heyek (Escola Austríaca) e Popper, Watkins e Agassi (Escola Popperiana), além de seus pilares filosóficos com Hobbes, Locke e Smith.

histórico-estruturais (holísticos); e, segundo, por pressupor “reducionismo” em ciências sociais, cuja explicação do complexo (macro) passa pelo simples (micro) (ELSTER, 1994).

Auxiliado pela teoria da escolha racional na condução desses processos analíticos no plano individual (otimização, ordenamento de preferências), o individualismo metodológico tende a explicar tais resultados como o produto agregado do cálculo dos indivíduos em busca de seus interesses, dado suas crenças e seu ambiente de escolha, uma vez que pressupõe que os seres humanos são “propositivos”, portanto, dotados de intencionalidade, capazes de formar valores e escolher ações tendo por base seus objetivos e crenças<sup>37</sup>. Assim, sem amplos projetos de síntese e enfatizando avaliação empírica, para o individualismo metodológico a ênfase analítica recai sobre os “mecanismos” que envolvem a ação racional dos sujeitos nos limites estruturais, ensejando possibilidades de alteração no curso de sua racionalidade estratégica (RATTON JUNIOR; MORAIS, 2003).

No enquadramento metodológico desses “mecanismos” da “ação racional”, encontram-se as instituições (regras e procedimentos que induzem, conduzem e restringem a ação) que podem ser “determinantes” da orientação estratégica da ação coletiva. É nesse sentido, que o novo institucionalismo (neo-institucionalismo) pressupõe que as instituições sejam “elementos-chave” para o entendimento da política, pelo menos como ponto de partida. Enfatizar as regras procedimentais no processo decisório enquanto características que definem os arranjos institucionais (estrutura, informação, número de parceiros, interação, etc.) exprimem como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas, permitindo certa previsibilidade através da redução dos custos da incerteza (NORTH, 1990). Quando as instituições definem as regras do jogo, não se podem prever soluções resultantes de disputas por políticas, mas sim criar condições que permitem prever a forma pela qual tais conflitos poderão se desenvolver (IMMERGUT, 1996).

Portanto, o estudo das instituições políticas como lócus dos “mecanismos racionais da ação coletiva” que delimitam as estratégias para o plano micro racional dos atores políticos, pressupõe um desenho de pesquisa pautado numa “metodologia de médio alcance”, envolvente e de caráter empírico explicativo, sem se perder de vista sua dimensão epistemológica mais abrangente.

---

<sup>37</sup> Não significa dizer que os indivíduos sejam sempre racionais ou que apresentem racionalidade plena. O modelo discute as falhas da racionalidade e sobre a irracionalidade. A teoria da escolha racional fornece um ponto de partida comum para a análise dos fenômenos sociais.

### 2.3.2 Neo-institucionalismo em ciência política

Uma característica fundamental do neo-institucionalismo é sua auto-reivindicação enquanto campo especializado em abordagens de micro e médio alcance sobre os fenômenos institucionais, o que, não estranhamente, tem lhe legado dissabores metodológicos.

Embora a origem da abordagem institucional remonte a conceitos formulados no final do século XIX, é no final do século XX que ganha contornos diferenciados. Sucedendo aos trabalhos de Durkheim, Weber e Parsons (precursores do velho institucionalismo), Merton (1957, apud SCOTT, 1996), discutindo o fenômeno da burocracia e da burocratização, foi um dos precursores do “novo institucionalismo” ao estudar os processos organizacionais e concluir que as regras interferem nas ações e no alcance dos propósitos das organizações<sup>38</sup>. Paralelamente, uma contribuição seminal veio com Selznick (1996) que introduziu as bases de um “modelo institucional” capaz de interpretar as organizações como “uma expressão cultural da ação racional” que historicamente estão sujeitas às pressões do ambiente.

Mas do político, foi com a crise do Estado contemporâneo que ocorreu uma forte mudança de paradigma no âmbito da relação entre Estado e sociedade, cuja racionalidade pretendia recolocar as instituições políticas no centro das análises, especialmente a partir da contribuição da ciência política anglo-americana. É nesse contexto, que o novo paradigma institucional tem sido justificado, culminando com um novo enfoque sobre Estado a partir de sua estreita vinculação ao desenvolvimento do capitalismo na condução de políticas públicas.

Nas décadas de 50 e 60, a ciência política norte-americana era dominada pelos modelos explicativos comportamentalistas (*behavioralism*) e pluralistas, que concebiam a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal. Nessa perspectiva, as sociedades seriam entendidas como diversos centros de poder, não totalmente soberanos, haja vista que são os grupos de interesse ou grupos de pressão (sujeito), os principais atores da *decision-making*.

Segundo Rocha (2005), em meados dos anos 80, o modelo neo-institucionalista encontra grande acolhida entre os acadêmicos interessados em políticas públicas, buscando se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista, porém, longe de pretender ser uma corrente de teorias de amplo alcance. O neo-

---

<sup>38</sup> Nesse sentido, as relações sociais estariam cristalizadas nas instituições na medida em que uma organização tenderia a se transformar em “instituição”, sintetizando procedimentos estabelecidos no conjunto de valores sustentados e firmados por requerimentos técnicos compartilhados entre seus membros.

institucionalismo contrapunha-se ao pluralismo por este crer que o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos<sup>39</sup>. Para os pluralistas, o Estado é considerado algo neutro (objeto), cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado.

Quanto ao modelo marxista, a ênfase recairia nas relações entre economia, classes sociais e Estado, cujas relações de classe seriam essencialmente relações de poder e um instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas. Para os marxistas, a ação estatal é reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado (mero “comitê” dos negócios da burguesia), seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma “autonomia relativa”, mas que em “última instância” vela pelos interesses do capital.

A ênfase dada por esses dois modelos (pluralismo e marxismo) seria sobre a sociedade e não sobre o Estado. As ações deste são sempre o atendimento aos estímulos da sociedade. O neo-institucionalismo surge então, justamente, como uma tentativa de recolocar o Estado como foco analítico privilegiado, uma vez que passa a explicar a natureza das políticas governamentais, especialmente por ser a sociedade civil influenciada pela estrutura estatal, culminando com extrapolação dos *outputs* sobre os *inputs* (SKOCPOL<sup>40</sup>, 1985, apud ROCHA, 2005)<sup>41</sup>. Para os neo-institucionalistas, o Estado constitui “variável independente” (sujeito), pois é dotado de autonomia, muitas vezes associado ao insulamento burocrático<sup>42</sup>.

Fazendo jus ao caráter não unívoco, Przeworski (1995, apud ROCHA, 2005), ao criticar Skocpol, afirma que a questão da autonomia do Estado sempre foi algo

---

<sup>39</sup> O enfoque pluralista sobre políticas públicas empresta instrumentos analíticos da teoria sistêmica, uma vez que são as demandas e apoios (*inputs*) dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas (*outputs*). Segundo Dahl (1988, apud Rocha, 2005), o governo e suas políticas são tidos como resultado dos *inputs* vindos da sociedade.

<sup>40</sup> A autora alude sobre a perspectiva do *state-centered*, numa primeira fase, e o neo-institucionalismo evolui no sentido da ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva de *polity-centered analysis* (ROCHA, 2005).

<sup>41</sup> Dessa forma, a ação estatal visa não simplesmente atender aos interesses de grupos de pressão ou classes sociais e sim ampliar o controle das instituições do Estado sobre a sociedade, forçando sua autoridade, poder político, sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda, tendo na burocracia um ator relevante na condução de políticas públicas, uma vez que possui acesso diferenciado a informações e aos instrumentos de implementação de políticas de longo prazo.

<sup>42</sup> Na teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático significa o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias (NUNES, 1997). Corresponde a redução do escopo da arena em que os interesses e demandas populares desempenham papel relevante, retirando-os da burocracia tradicional e do espaço público do Legislativo e dos partidos, isolando-as de demandas tradicionais burocráticas ou redistributivas (MAGALHÃES, 2005).

problemático<sup>43</sup>. Segundo ele, a autonomia do Estado depende de estudos de casos, considerando os condicionantes históricos e sociais que conduziram à relação “concreta” entre Estado e sociedade. O insulamento depende do seu grau de penetração pelo mundo político e social e de sua própria continuidade enquanto agências operando no ambiente social de complexidade diferenciada. Na verdade, o processo de insulamento burocrático não é exclusivamente técnico e político, mas sim depende de sua interação com a sociedade. Evans (1993) chamou isto de “autonomia inserida” por determinar situações em que o núcleo técnico é suficientemente insulado para formular projetos próprios com base em decisões técnicas e não clientelistas (de partidos ou grupos de interesses), mas combinando uma série de canais ou redes de contato com grupos e organizações socialmente relevantes, objetivando legitimação (apoio político) para implementação dos projetos de governo.

Portanto, a abordagem neo-institucionalista pretende ser coerente na medida em que vislumbra as instituições governamentais, as regras eleitorais, os partidos políticos, os Poderes, as políticas públicas, etc., como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos, buscando identificar sua efetividade no âmbito do Estado não como dependente apenas de seu “insulamento”, mas na inserção do Estado na sociedade; não apenas dos governos centrais, mas também nos níveis de governo periféricos; cuja força do Estado e dos agentes sociais consistam em fenômenos contingentes a situações históricas concretas diferenciadas; observando-se que a relação Estado e sociedade não como jogo de “soma zero”, mas sim, uma “soma variável” com revisões das regras do jogo (ROCHA, 2005). Ou seja, a “variável político-institucional” de cada país conta na análise.

Especificamente na ciência política, as instituições sempre foram objeto de reflexão e análise, mas em termos de auto-reflexão metodológica o paradigma institucional é recente. Situando-se num campo de tensão entre agentes e estrutura, pode-se dizer que o novo paradigma institucional encontra-se em plena dispersão, mas com a devida atenção na busca de rigor metodológico (PETERS, 2003). Para Pérez e Valencia (2004), o novo paradigma institucional constitui uma unidade de análise multidisciplinar motivada pela superação dos

---

<sup>43</sup> Uma vez que tal premissa pressupõe exclusividade sobre o monopólio da força física, fato que não pode ser generalizado para todos os Estados. Não faz sentido falar em autonomia do Estado quando este possui monopólio dos meios da força, uma vez que no mundo real, o corpo burocrático não está fora da sociedade. Na verdade, a autonomia faz sentido quando governantes possuem objetivos próprios e são capazes de implementá-los mesmo sob resistências.

paradigmas do velho institucionalismo<sup>44</sup>. Enquanto este dava conta de estruturas sem atores, o novo institucionalismo se constituiria por várias disciplinas, com vários enfoques na busca de combinação entre ação e estrutura, em análises dos resultados sociais, considerando não apenas as instituições e atores, mas também a mudança e a persistência das instituições.

Segundo Peters (2003), com o “novo institucionalismo”<sup>45</sup> a novidade é que a ciência política tem demonstrado grande interesse em intensificar a análise e a teoria institucional na tentativa de recolocar as instituições no centro dos debates numa postura metodologicamente mais consistente. Segundo este autor, embora o “velho institucionalismo” tenha exercido grande influência no “novo institucionalismo”, sem ter estabelecido sólidas bases metodológicas, este raramente aborda os mesmos temas. Como sugerido por March e Olsen (institucionalismo normativo), a diferença entre eles se dá pela introdução do debate reflexivo na própria ciência política contemporânea com a introdução de críticas a teoria da escolha racional, a perspectiva histórica e empírica das abordagens sobre as instituições, bem como o seu impacto sobre as políticas públicas.

A crença de uma postura não unívoca do neo-institucionalismo tem levado autores a indagarem sobre o próprio conceito de instituição. Hall e Taylor (2003) e Théret (2003) argumentaram que “instituição” pode ser entendida, no mínimo, como articulação no plano macro/micro (instituições como mediação), capaz de conduzir as pesquisas empíricas com suas problemáticas a comparações mais precisas, mesmo entre disciplinas e enfoques, desde que os pólos estejam abertos. Théret (2003) diz que essa postura poder ser conduzida por dois critérios: 1) posição eclética (mediana) – entendendo instituição como cálculo/cultura; e, 2) oposição entre coordenação/recursos cognitivos versus conflito e recursos de poder – tendo a instituição (convenção e cooperação) como resultado de conflito.

### 2.3.2.1 Métodos: histórico, escolha racional e sociológico

Para Hall e Taylor (2003), na ciência política o neo-institucionalismo poder ser utilizado em pelo menos três métodos não excludentes, desde que os postulados teóricos

---

<sup>44</sup> O “velho institucionalismo” compreende a influência da política comparada de Almond e Powell, cujas variáveis analíticas principais eram: recrutamento, articulação de interesses, agrupamento de interesse, elaboração de regras, aplicação de regras, comunicação política.

<sup>45</sup> Cujas classificação mais usual compreende os institucionalismos: normativo; histórico; sociológico; econômico e internacional.

possam ser utilizados para completar ou reforçar a idéia sustentada por outros postulados<sup>46</sup>. Os novos métodos enfocam: o “histórico” (de caráter global onde os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas são inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política); o da “escolha racional” (com ênfase nas explicações oriundas da própria lógica institucional – as regras propriamente ditas que garantem estabilidade); e, o “sociológico” (com forte ênfase nos condicionantes culturais que estruturam as ideologias no curso da ação coletiva).

O enfoque histórico surge nos anos 70, a partir de estudos de Immergut, Hattam, Steinmo, Margaret Weir; Evans, etc., discutindo a problemática de instituição/ação na dinâmica do desenvolvimento histórico (*path dependent*). Aqui, o enfoque parte do cálculo/cultura de interesses em “visões de mundo” diferentes construídas politicamente, cujos atores coletivos agem no plano macro-institucional herdado por relações de poder assimétricas, estabelecendo as mudanças nas estruturas de incentivos e desincentivos do sistema político. As Instituições surgem para regular conflitos inerentes à diferenciação de interesses no jogo de poder e a regras (oficiais) são inerentes à comunidade política e à economia política.

O neo-institucionalismo da escolha racional surge entre os anos 60 e 90 (EUA/Inglaterra/França) dentro do paradigma da ação coletiva, especialmente os sustentados pelo Teorema de Arrow<sup>47</sup>. Tem como representantes Williamson, North, Cox, McCubbins, Olson, Przeworski, Geddes; Tsebelis, etc. O enfoque principal é o cálculo tido como instrumental estratégico vital no comportamento que orienta as decisões. As Instituições são entendidas como a redução de incertezas, da interação entre indivíduos (resultado da ação individual) tendo nas regras a base no auto-interesse que tende a controlar e regular conflitos individuais quanto a ganhos desiguais.

Em fins dos anos 70, Dobbin, Meyer, Scott, Fligstein, Soyal, etc., desenvolvendo a problemática do isoformismo organizacional versus meio institucional (cultural), estabelecem as bases do método sociológico do neo-institucionalismo. O enfoque aqui se centra na rotina do comportamento, cujas ideologias do ator condicionam o contexto da ação. As instituições

---

<sup>46</sup> Hall e Taylor (2003) sustentam que os enfoques "calculador" e "cultural" da relação que liga as instituições à ação constata ambas que as instituições influenciam a ação ao estruturarem as expectativas relativas às ações futuras dos outros atores, ainda que os modelos que propõem a origem dessas expectativas sejam ligeiramente diferentes.

<sup>47</sup> Na formulação de Arrow, as instituições legislativas estão sujeitas ao fenômeno dos ciclos da maioria, segundo a qual para garantia de estabilidade no jogo político Congressional, as regras internas do processo decisório organizavam as preferências dos legisladores e garantiam maiores estáveis.

são entendidas como planos morais e cognitivos referentes à interpretação sobre a ação, construída socialmente, isto é, são os cenários e as regras de conduta (dimensão normativa) que conduzem à ação racional.

A não definição sintética e unívoca de instituição não exclui a possibilidade dos neo-institucionalistas utilizá-la como referência metodológica e analítica. Aliás, se o entendimento de seus vínculos está na ruptura paradigmática do individualismo metodológico ortodoxo (atomista) e do estruturalismo obscurantista (holista) e suas derivações, pressupõe-se que o novo paradigma institucional esteja também na encruzilhada epistemológica de campos que se definem na medida em que seus postulados teóricos são testados empiricamente, portanto, reivindicando uma ciência social empírica. Daí se atentar, que numa poliarquia (“democracia empírica”), por exemplo, a definição de políticas públicas e alocação de recursos públicos envolvem questões de ação coletiva e distribuição racional de bens coletivos, que requerem do desenho institucional seus incentivos seletivos (OLSON, 1999). São estes que mobilizam (concretamente) os processos institucionais mediante novas regras, idéias, etc., reduzindo os custos da incerteza no jogo político.

Portanto, se não há um encontro comum entre as várias versões do neo-institucionalismo, pelo menos há o entendimento de “instituição” como uma articulação no plano macro/micro (mediada pelas regras, procedimentos e normas)<sup>48</sup> cujas pesquisas empíricas com suas problemáticas poderão dar margem a comparações mais precisas, tanto entre disciplinas quanto entre enfoques, podendo ampliar o diálogo sobre concepções mais definitivas de instituição. Um sentido comum entre todos os enfoques é que tanto a ação individual quanto a grupal, por mais restringidas que sejam socialmente, constituem em si mesmas, a força motriz da vida social (GOODIN, 2003).

Neste trabalho, parte-se das instituições mais diretamente relacionadas aos fenômenos políticos como “instituições formais”, enquanto um subconjunto específico de instituições de caráter formal, cujos arranjos expressam agregação de indivíduos e regulação comportamental que, por meio de regras e processo decisório explícitos, sejam implementados por atores políticos formalmente reconhecidos como portadores legítimos de tal poder. Nessa distinção,

---

<sup>48</sup> Segundo Elster (1994), as instituições apresentam duas faces. A primeira compreende mecanismo de imposição das regras que governam o comportamento de um grupo de pessoas por meios de sanções externas (formais), diferentemente da segunda, que se expressa por normas (informais, interiorizadas), podendo ser exercida por órgãos públicos ou privados no controle das sanções previstas. As instituições podem alterar a situação de todos, deixando-os em melhor (resolvendo problema de ação coletiva) ou pior situação (imprimindo custos à cooperação entre os membros).

tem-se instituição como mecanismo de incentivos ou desincentivos ao escopo das ações dos atores sociais e políticos, na medida em que restringirem o leque de escolhas dos atores, configurando e cristalizando estruturas de poder.

### 2.3.2.2 Modelo distributivo, partidário e informacional: adequações ao caso do Pará

Em ciência política, o neo-institucionalismo da escolha racional pode ser utilizado em pelo menos três vertentes: a distributiva, a informacional e a partidária (LIMONGI, 1994), passíveis de adaptação a mais de um arranjo institucional (PEREIRA, 2001). Tendo em vista que este trabalho pretende desenvolver pesquisa observando a distribuição de benefícios no jogo político-institucional, tentar-se-á combinar modelo distributivo e informacional no tocante à lógica da delegação entre Executivo e Legislativo, que paralelamente poderá combinar modelo partidário frente às variáveis políticas da mudança institucional no contexto histórico Pós-Constituição de 1988 e Pós-Constituição Estadual de 1989. Nesse entendimento, a lógica da delegação num sistema democrático (peso das regras na distribuição do poder decisório), pressupõe adequação à análise empírico-explicativa sobre processo decisório de políticas públicas no Pará, observando os mecanismos institucionais internos do processo legislativo que definem os poderes sobre o controle orçamentário e sobre a alocação de recursos distributivos.

Nesse sentido, teoricamente, há regras que institucionalizam a lógica da delegação entre Executivo e Legislativo passíveis de visualização a partir da “teoria do principal-agente”<sup>49</sup>, cujos contratos permitem ao principal (Legislativo) maiores oportunidades de controlar seus agentes (Executivo e burocracia pública). Segundo Pereira (2001), essa abordagem pode ser adequada ao caso brasileiro por contrapor conotações negativas (clientelismo, fisiologismo) que desviam expectativas alternativas de análise sobre as regras de ordenamentos mais próximos aos atores no processo decisório. A contribuição da “teoria

---

<sup>49</sup> A teoria do principal-agente é oriunda do novo institucionalismo econômico e dá ênfase aos ganhos informacionais sobre agenciamento (contrato) de um bem coletivo. Seus postulados partem da racionalidade estratégica cujos “principais” (formuladores de política pública) esperam monitorar os trabalhos de seus “agentes” (implementadores de políticas públicas) promovendo atividades de auditorias na esfera governamental. Esses contratos são simetricamente vinculados aos objetivos das políticas, aos mandatos dos agenciadores e seu desempenho (*performance agreements*) entre parlamentares (principais) e seus subordinados no Executivo (agentes). Devido ao distanciamento e assimetria de informações entre os principais e seus agentes e à complexidade das matérias que devem ser revisadas, os principais encontram-se inabilitados de realizar esse monitoramento e requereram revisões de contrato. O problema da delegação de tarefas ao agente pelo principal, na teoria do principal agente ocorre num ambiente de informação assimétrica (imperfeita), de forma que o bom funcionamento da relação depende da criação de uma estrutura de incentivos que alinhe os interesses de ambas as partes (PEREIRA; MUELLER, 2002).

do principal-agente” à análise do caso do Pará se dá pela definição empírico-explicativa dos aspectos relativos ao seu ajustamento formal (ou informal), num dado período de tempo, submetidos aos estímulos da competição entre os Poderes; pela seleção do agente visando a sua melhor identificação por parte do principal; pelo monitoramento via controle do trabalho e vigilância das prerrogativas; e, pela possibilidade de vetos ou bloqueios às medidas irregulares tomadas pelo agente (Executivo).

Não obstante as críticas sobre a influência da ciência política norte-americana sobre os estudos de caso brasileiros, o modelo distributivo combinado ao modelo informacional pode levar a algumas vantagens se observados alguns pontos diferenciadores entre sua matriz teórica e sua aplicabilidade em contextos institucionais diferentes. Como destacado por Limongi (1994) e Pereira (2001), a matriz norte-americana tenta dar conta da estruturada pela qual o sistema de comissões que viabiliza o trabalho legislativo atende aos interesses mais comuns dos legisladores (ganhos-de-troca) no sistema político dos EUA. Neste, o sistema de auto-indicação para as comissões permite que congressistas se interessem intensamente sobre áreas pelas quais possuem intensa sintonia com seu eleitorado (Distrito), como tentativa de manipular informações privilegiadas. Tal monopólio dá aos parlamentares o mérito da interferência mínima na tramitação legal, materializado em comissões homogêneas como garantia aos parlamentares de uma intensa assimetria informacional e afinidades ideológicas com seus eleitores. Tem-se uma situação em que o plenário se abstém de emendas e aprovam as leis sob apreciação fechada ou restrita, passividade comum a todas as comissões permitindo que cada parlamentar aprove políticas pelas quais garantiria sua sobrevivência eleitoral (*logroll*), o que permite, ao mesmo tempo, o atendimento das “demandas clientelistas” dos eleitores e a manutenção dos redutos eleitorais (reeleição).

No caso brasileiro, o sistema eleitoral de lista aberta de representação proporcional uninominal, combinando multipartidarismo de baixo enraizamento social, dá pouca, ou nenhuma visibilidade sobre o tipo de afinidade temática e ideológica dos parlamentares com seus eleitores, o que, portanto, diferentemente da matriz norte-americana, acaba gerando grandes incertezas na realocação de recursos tidos como clientelistas. Portanto, a saída seria coletiva via Comissões setoriais, alinhamento partidário no Legislativo e adesismo à agenda de Governo. A centralização do processo decisório no Executivo sobre questões orçamentárias e administrativas, não consistiriam simplesmente abdicação do Legislativo, mas também uma variável explicativa na compreensão dos incentivos informacionais endógenos (prerrogativas internas) e exógenos (descentralização fiscal e controle

orçamentário) sobre o posicionamento estratégico de seus atores (parlamentares) no próprio processo legislativo e no processo de governo, sem, contudo, abdicar da sobrevivência eleitoral.

Variáveis relacionadas a esse comportamento foram sistematicamente analisadas no jogo político-institucional entre Executivo-Legislativo no âmbito federal nos trabalhos de Pereira (2000); Pereira e Mueller (2002); Santos, F. (2003); e, Lemos (2005). No caso do Pará, observou-se comportamento semelhante nas obras de Farias Filho (2001), Araújo (2002) e Siqueira (2004), respectivamente quanto ao predomínio da burocracia estatal no governo, vantagem plena do Executivo sobre o Legislativo e a permanência da articulação das elites políticas paraenses entre prefeitos e parlamentares (estaduais ou federais) como estratégias de influenciar políticas públicas, garantindo sobrevivência política.

Essas análises dão indícios de que os incentivos estratégicos dos parlamentares sejam orientados por “abdicação” do Legislativo ao Executivo quanto ao controle político constitucional sobre políticas públicas, especialmente pela sua incapacidade técnica (expertise) de agregar preferências parlamentares e ordenar agenciamento. Logo, a combinação do modelo distributivo e informacional, neste trabalho, pode aprofundar análise sobre quais mecanismos institucionais endógenos influenciam diretamente na escolha parlamentar por estratégias além das suas prerrogativas constitucionais estabelecidas (regras do jogo) entre os dois Poderes, como subentendido pela lógica da “abdicação” distributiva. Para tanto, faz-se necessário elencar as variáveis que sustentam a defesa da explicação pela ótica da delegação.

#### *2.3.2.2.1 Variáveis explicativas*

As variáveis, deste objeto de estudo se dividem em pelo menos duas dimensões, conforme o exposto abaixo:

Primeira: variáveis independentes (internas)

No neo-institucionalismo da escolha racional, considera-se que as regras e procedimentos constitucionais (Constituição Estadual), regimentais (RI da Assembléia Legislativa) e organizacionais (estrutura administrativa da Assembléia Legislativa) são “mecanismos institucionais” que definem o processo decisório, sendo capazes de alterar os resultados esperados por uma dada política (LIMONGI, 1994); de definir a dimensão legal

dos poderes no Executivo e no Legislativo (PEREIRA, 2001) no tocante às estratégias de sucesso dos atores no processo político. Podem ser verificadas pela análise dos:

a) Poderes proativos do Executivo: são aqueles que aumentam a capacidade do agente atuar como *agenda setter*, impondo sua preferência por meio de privilégios legalmente estabelecidos na apresentação e aprovação de seus projetos. São eles: poder de Decreto<sup>50</sup>, exclusividade na iniciativa legislativa sobre determinadas matérias, solicitação de urgência e emergência (PEREIRA, 2001), e criação de burocracias estatais;

b) Poderes reativos do Executivo: constituem-se daqueles que aumentam a capacidade de manter os projetos como enviados, restringindo a possibilidade de neutralizar as mudanças impostas pelo Legislativo. Podem ser: veto total (sozinho, constitui nível mais baixo) ou veto parcial (constitui nível mais flexível e de maior liberdade para o Governador) sobre projetos de Lei Ordinária do Legislativo e emendas ao Orçamento do Estado<sup>51</sup>;

c) Poderes proativos do Legislativo: compreendidos especificamente pelas Comissões setoriais (temáticas de educação e saúde.); emendas (individuais e coletivas) ao orçamento; natureza distributiva das leis via produção legal (Leis Ordinárias, Leis delegadas<sup>52</sup>, Emenda à Constituição<sup>53</sup>, Lei Complementar); produção legislativa específica (distribuição e regulamentação de benefícios sociais);

d) Poderes reativos do Legislativo: expressos basicamente pelo veto (parcial ou total) nas iniciativas legislativas do Governador e pelo veto no veto do Executivo.

Segunda: correlação com “variáveis intervenientes” (vínculo institucional entre endógeno e exógeno):

São variáveis endógenas por considerar o papel regulatório das “variáveis independentes” no processo decisório na dinâmica dos Poderes (poder constitucional e

---

<sup>50</sup> No caso do Pará, os poderes de decreto da governadoria dependem de solicitação de delegação à ALEPA, com reservas na apreciação de matérias (PARA, 2001).

<sup>51</sup> De acordo com Pereira (2001), o veto parcial dá maior peso para o Governador uma vez que dada a possibilidade dos parlamentares modificarem propostas ou apresentarem matérias convergentes em parte com o interesse do governo, possui estratégia que permite que o governo limpe as matérias de seu interesse, o que não ocorreria com o veto total do projeto do Executivo.

<sup>52</sup> Conforme a Constituição Estadual de 1989 (Art. 112) (PARA, 2002) e o RI da ALEPA (Art. 177) (PARA, 2001), as leis delegadas serão elaboradas pelo Governador, mediante prévia solicitação a delegação a ALEPA, não podendo ser objeto se sua delegação os atos de competência exclusiva da ALEPA, matéria reservada à lei complementar, nem legislação sobre organização do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas dos Municípios, carreiras e garantias de seus membros, Planos Plurianuais, Diretrizes orçamentárias e orçamentos. Estando ainda sujeito revogação pela edição de decreto legislativo da ALEPA.

<sup>53</sup> A Emenda Constitucional não possui a mesma natureza legal das anteriores, mas possui peso de Lei.

regimental que garante alocação de recursos), e exógenas por considerar a influência que as variáveis político-institucionais externas a tal dinâmica (rigidez orçamentária e fiscal, controle dos gastos públicos e sociais, incentivos à coordenação federativa, políticas públicas de abrangência nacional, etc.) possam ou não exercer sobre as endógenas.

Nesse sentido, faz-se necessário adequar a abordagem metodológica combinando a operacionalização do modelo distributivo (ganhos-de-troca, vínculo entre produção alocativa de recursos e minimização de incertezas no processo político) com modelo informacional (relacionada ao posicionamento estratégico na própria organização legislativa – controle parlamentar sobre suas prerrogativas)<sup>54</sup>, relativo a aspectos do Executivo e do Legislativo no “controle orçamentário” e na produção de políticas públicas.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que seja racional que o Legislativo delegue poderes ao Executivo na produção de determinadas políticas por envolver cálculo quanto ao custo de agenciamento (controle administrativo e orçamentário) e compartilhamento assimétrico dos custos de gestão governamental (PEREIRA, 2001) (distribuição social de benefícios), tendo em vista o sucesso ou fracasso do governo. Essas variáveis podem ser verificadas pela análise empírica comparativa do processo legislativo quanto ao(s):

a) Desempenho dos Poderes nas 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas: taxa de aprovação e rejeição dos projetos no decorrer das legislaturas;

b) Desempenho na produção de políticas específicas: taxa de aprovação e rejeição entre Executivo e Legislativo no decorrer das Legislaturas relativo aos seus objetos de apreciação legislativa (educação e saúde)<sup>55</sup>, observando sua abrangência (escopo)<sup>56</sup>;

c) Padrão distributivo de recursos do orçamento estadual: alocação e realocação de recursos distributivos na forma de políticas específicas e de emendas ao orçamento estadual

---

<sup>54</sup> Para mais detalhes ver: Krehbiel (1992); Limongi (1994) e Pereira (2001).

<sup>55</sup> Neste trabalho, a escolha dos objetos de apreciação legislativa foi definida por motivações metodológicas oriundas da revisão da literatura especializada sobre o tema. Aqui são justificadas por duas razões: primeira, porque as áreas de educação e saúde constituem temas de políticas sociais que caracterizam competências compartilhadas (comuns e concorrentes) entre estados, municípios e União, vinculadas as variáveis exógenas (coordenação federativa) ao processo decisório interno do Estado do Pará (relação Executivo-Legislativo). Segunda, porque no caso específico da saúde, demonstrou-se em estudos anteriores, uma correlação entre descentralização de políticas de saúde, operacionalizadas pelo SUS, com variação estratégica das preferências alocativas dos deputados estaduais paraenses, tanto em PLL quanto nas emendas (CORDOVIL, 2007).

<sup>56</sup> Com base no modelo de Amorim Neto e Santos, F. (2002) a classificação por abrangência, neste trabalho, diz respeito a projetos de cunho: a) individual (quando beneficia apenas um ou poucos indivíduos, Ex: homenagens e concessão de aposentadorias, etc.); b) local (quando dá benefícios a um ou alguns municípios, mas não a todos os municípios do estado); c) setorial (quando regula ou beneficia um determinado setor da economia do estado ou ramo de atividade profissional, ex: regulação sobre exercício de uma nova profissão); e d) estadual (quando regula assuntos que afetem indiscriminadamente o conjunto de cidadãos do estado ou de municípios).

no tocante à abrangência estadual, setorial, local, e individual<sup>57</sup> das proposições, comparando seu desempenho por legislatura, por Poderes (Executivo e Legislativo), por partido (ou bloco ideológico) e pela sua taxa de aprovação e rejeição.

### 2.3.3 Procedimentos operacionais

Do ponto de vista técnico operacional, as evidências que corroboraram as hipóteses desta proposta, decorreram da necessidade metodológica de se destacar pontos importantes da coleta de dados relevantes para pesquisa, que objetivou conduzir uma maior validade e confiabilidade sobre a realidade estudada. Nesse aspecto, num primeiro momento, foram priorizadas como fontes de evidências a documentação e registros em arquivos oficiais, disponibilizados em órgãos públicos<sup>58</sup>.

Após análise institucional da Constituição Estadual de 1989 e do RI da ALEPA referente aos poderes proativos do Executivo e do Legislativo, fez o estudo empírico através dos dados relevantes para análise da produção legal e legislativa (Projeto de Lei Complementar - PLC, Projeto de Lei Ordinária - PLO, Projeto de Decreto Legislativo - PDL, Projeto de Emenda Constitucional - PEC), partidos e emendas específicas ao Orçamento do Estado, tramitados na ALEPA, entre 1995 a 2006 (13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas), cujos conteúdos estavam relacionados às políticas de educação e saúde no âmbito do Estado do Pará.

---

<sup>57</sup> A classificação por áreas de interesse na proposição legislativa se baseia no modelo de Domingues (2001), distinguindo a área social (educação, a saúde, o saneamento, a habitação, o transporte e o bem-estar) dos assuntos gerais. Estes compreendem: a) Administração pública; b) Agricultura e pecuária (políticas de desenvolvimento e apoio à agricultura e a pecuária); c) Cidadania (promoção de direitos de minorias, direito do consumidor e participação política); d) Clientelismo (cunho particularista, homenagens, declarações de utilidade pública, isenções de taxas e tributos para parcelas específicas da população); e) Cultura e lazer (promoção e apoio de atividades culturais e de lazer); f) Economia (regulamentação de atividades econômicas privadas, política tributária e orçamentária, e gestão de patrimônio público através de doações, permutas etc.); g) Finanças (tomada de empréstimo, emissões de títulos públicos, etc.); h) Fiscalização (estabelecimento de mecanismos de controle sobre a administração pública) para o maior controle das atividades da administração pública); i) Funcionalismo (iniciativas voltadas para o funcionalismo público, salários, benefícios, abertura de concurso público, etc.); j) Interno (voltadas para o funcionamento interno da ALEPA e do Tribunal de Contas do Estado do Pará); l) Justiça (voltadas para a organização interna do Poder Judiciário); m) Meio Ambiente (política ambiental, controle de poluição, preservação do meio ambiente, etc.); n) Segurança (polícia, presídios, segurança do trânsito, combate às drogas); o) Turismo (ações de fomento a atividades turísticas); e, p) Outros (iniciativas nas quais não foi possível identificar o assunto de que tratam ou que estejam dentro das classificações anteriores).

<sup>58</sup> Yin (2001) destaca como pontos fortes desse tipo de fonte seu caráter estável (possibilidade de revisão); por serem discretas; exatas; de ampla cobertura; precisos e quantitativos. E como pontos fracos sua baixa capacidade de recuperação; seletividade tendenciosa e acesso que pode ser negado ou particularizado.

Os dados sobre a realocação de recursos pelos deputados foram obtidos através do PLO e do Projeto de Lei Orçamentária Anual do Estado (PLOA), submetidos à apreciação na ALEPA; das emendas (individuais e coletivas) ao Orçamento do Estado do Pará, registradas nas Comissões, Biblioteca e Setor de Arquivo da ALEPA, relativas às políticas especificadas no período destacado; e, pelos relatórios de empenho e gestão governamental do Estado do Pará, disponíveis na Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças do Estado (SEPOF). Os dados quantitativos referentes aos projetos de Lei e das Emendas ao Orçamento Estadual – EOE's, tramitados na ALEPA, foram viabilizados através de consultas às ementas das Atas dos Projetos de Lei e outros documentos oficiais eletrônicos, disponíveis *in loco* na Biblioteca, no Setor de Arquivo, nas Comissões setoriais e nos *sites* oficiais da ALEPA e da SEPOF.

Foi elaborado um banco de dados, objetivando armazenar, organizar e sistematizar em planilhas comparativas, o conjunto de variáveis relativas aos objetivos do projeto, com intuito de submetê-los a testes estatísticos, econométricos, qualitativos e quantitativos em programas como Excel e SPSS. Utilizou-se de método comparativo, criando séries históricas sobre o processo legislativo (trâmite das peças legislativas nas Legislaturas), empregando as variáveis acima descritas com objetivo de correlacioná-las com os poderes proativos e reativos do Executivo e do Legislativo, bem como seu padrão de interação e seu desempenho na produção legal e legislativa e das emendas. É importante frisar que parte significativa dos dados, especificamente sobre saúde, já se encontrava disponibilizada e sistematizada nos relatórios de pesquisa de Cordovil (2007).

## 2.4 JUSTIFICATIVA

### 2.4.1 Análise institucional como exercício interdisciplinar

Este trabalho se justifica por duas esferas de relevância: uma acadêmica e outra normativa. No primeiro caso, destaca-se a possibilidade do uso de metodologias interdisciplinares frente à “pluridimensionalidade” do próprio objeto de estudo e suas múltiplas problematizações. Estas devem ser percebidas como um conjunto articulado de questões enfocadas nos vários campos disciplinares que, mesmo envolvendo um tema e objetivo comum, propiciam um diálogo interdisciplinar como estratégias metodológicas na dinâmica da pesquisa, ou seja, na própria prática da pesquisa (TEIXEIRA, 2004).

Nesse sentido, este trabalho aproxima-se dessa concepção metodológica, porque a própria noção não unívoca de instituição constitui “objeto” interdisciplinar, possibilitando correlações com a história, direito, economia, sociologia, geografia, administração, serviço social, ciências da saúde, pedagogia, etc. Embora a relação Executivo e Legislativo pareça ser campo por excelência da ciência política, políticas públicas de educação e saúde, envolvem múltiplas variáveis comumente usadas em teorias de planejamento e de políticas públicas. Seu exercício prático pressupõe estreita relação com a ação estratégica governamental concreta, especialmente quando se trata da compreensão dos mecanismos do processo de formulação e implementação, cujas instituições são cruciais para agregar informações, resolver problemas de ação coletiva e dispor estratégias e normas de mudança do status quo a médio e longo prazos.

É neste último aspecto que este estudo se torna relevante no âmbito de unidades federativas. A própria concepção de políticas públicas no atual contexto, pressupõe processo político minimamente racionalizado no âmbito do Estado, cuja lógica do planejamento esteja vinculada ao êxito de estratégias de sua implementação, isto é, à mudança institucional desejada, daí a necessidade de se conhecer melhor nossas instituições estatais endógenas.

#### **2.4.2 As instituições no planejamento de políticas públicas**

Numa relevância mais ampla, este estudo aponta para a importância das instituições políticas no processo de desenvolvimento endógeno da mudança institucional. Haja vista que, desde a década de 1990, variáveis como avanços tecnológicos, reforma da administração governamental e a redefinição dos contratos entre Estado e sociedade, foram eleitas como os veios explicativos do processo decisório de políticas. Nesse bojo, a política fiscal ainda tem sido atribuída como determinante da retomada “sustentável” do crescimento econômico e peça central da estratégia macroeconômica do governo (LOPREATO, 2006).

No entanto, tudo indica que ainda sejam novas teses sobre velhos problemas. Convém lembrar que no Brasil, desde meados do século XX, ainda sob fortes regimes autoritários até a democracia constitucional, buscou-se criar condições para implantar um processo de desenvolvimento que respondesse às necessidades de crescimento industrial com inserção na economia globalizada, capaz de gerar condições de superação das profundas desigualdades sociais e regionais historicamente acumuladas.

Muito do que não se conseguiu avançar é atribuído ao modelo tradicional de planejamento, que, segundo Oliveira (2006), caracterizou-se por uma cultura de planos, visionária, capaz de organizar e controlar o futuro de maneira racional e previsível. O legado perverso dessa cultura é um viés economicista do planejamento, puramente governamental<sup>59</sup>, cuja conseqüência é o persistente padrão de crescimento sem inclusão<sup>60</sup>.

Atualmente, tem-se apontado a importância dos condicionantes históricos no processo de desenvolvimento capitalista global em nível regional (RAMOS; MARINO, 2004), visando à melhoria do desempenho do setor público e de suas organizações via gestão orçamentária no nível local e municipal (CUNHA; REZENDE, 2005), com eficiência alocativa, participativa e transparência administrativa (RIBEIRO, 2003). É o reconhecimento de que a consolidação democrática (jogo político) se daria pelo “empoderamento” dos atores locais no planejamento do desenvolvimento, mediante sistema governamental capaz de aplicá-lo aos vários contextos situacionais de interação estratégica (MATUS, 1989). Uma decisão político-social envolvendo informações precisas, transparência, ética, temperança, frente às visões diferentes e a vontade de negociar e buscar soluções conjuntas aceitáveis para toda a sociedade (OLIVEIRA, 2006), como espaço de construção das liberdades circunstanciais (BUARQUE, 2002), numa nova cultura política modificativa das relações sociais, dos valores, da vontade dos atores, politicamente mediado no âmbito municipal (JARA, 1996) ou no âmbito “local sustentável” (BUARQUE, 2002).

A nova teoria do planejamento representa um deslocamento da idéia de que um bom governo não se faz com um bom (o certo) planejamento, e sim com base no seu potencial de desenvolvimento - “capital social”. Aqui, o desempenho dependeria também da comunidade cívica, corporificado em sistemas horizontais de participação entre governo e economia, e não o oposto<sup>61</sup>. Como diria Putnam (2002), motivados por confiança, normas e sistemas de

---

<sup>59</sup> As experiências de planejamento governamental no Brasil foram marcadas pelos modelos *Top Down*, isto é, de cima para baixo, onde as autoridades decidem como as políticas públicas vão ser implementadas (OLIVEIRA, 2006). A exemplo dos Planos de Metas de JK, o Plano Trienal de Celso Furtado, o Paeg do governo militar, o Plano Decenal e o Plano Econômico de Desenvolvimento – PED, os I e II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND e a estabilização econômica (ALMEIDA, 2004). Para Oliveira (2006), foram planos mirabolantes, megalomaniacos, etc. (Ex.: Transamazônica, Polonoeste, Fome Zero e planos econômicos ineficazes).

<sup>60</sup> De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, com base no Produto Interno Bruto - PIB nacional, enquanto a riqueza produzida no país se multiplicou 110 vezes entre 1901 a 2000, a desigualdade, medida pelo índice de Gini, aumentava ligeiramente de 0,5 em 1960 (quando começou a ser medida) para 0,59 em 1990 (FLEURY, 2006).

<sup>61</sup> Segundo Putnam (1999), as regras de reciprocidades generalizadas e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem as transgressões, diminuem as incertezas e fornecem modelos para cooperação futura, como exemplo a cooperação voluntária através de Associações de Crédito Rotativo.

participação, cumulativas e de esforço mútuo, cujas virtudes resultam dos níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Em outras palavras, é o contexto social e histórico o fator que condicionam profundamente o desempenho institucional.

Esse deslocamento analítico, às vezes implícita ou explicitamente normativo, corrobora com a importância (mais uma vez) das instituições endógenas para se remodelar o planejamento na atual conjuntura. No entanto, as bases desse deslocamento partem, num certo sentido, de uma das instituições até então centralizadoras do planejamento – o Estado. No Brasil, as críticas e o descrédito do planejamento foram atribuídos à incapacidade do Estado em não conseguir corresponder e cumprir a promessa de prosperidade econômica tão difundida até meados dos anos 70 (MAGALHÃES, 2005)<sup>62</sup>. Nos anos 1980, com a chamada “crise fiscal do Estado”, agravou mais ainda esse processo, na medida em que “reduziu” a capacidade de suporte do sistema, acarretando problemas sociais e econômicos frente à crescente estratificação social, movimentos de globalização e suas mazelas derivantes.

Na década de 1990, o Banco Mundial lança um novo enfoque sobre o Estado, ensejando que na maior parte dos países capitalistas avançados processasse-se uma reorganização de suas estruturas estatais administrativas. Em países de desenvolvimento capitalista tardio, como o Brasil, os maiores problemas atribuídos foram os de eficiência e eficácia da administração pública, visto as enormes dificuldades de se inserirem a economia internacional. Os relatórios refletiam o aprofundamento do processo de globalização sob dois ângulos: 1) num esforço de convergência teórica combinando abordagem da “escolha racional”, (neo)estruturalista e neo-institucionalista, com vista a diagnosticar e apontar soluções para a crise global; e 2) num esforço de caráter político enfocando o papel do Estado como ator de primeira linha no cenário das transformações do mundo contemporâneo.

O novo receituário sugeria o fortalecimento institucional do setor público como pressuposto à “flexibilização” das relações entre Estado e sociedade, desdobrando-se em conceitos como transparência, participação, descentralização, anticorrupção, redução de incertezas jurídicas, controle social sobre os governos, combate ao patrimonialismo e clientelismo; e do fortalecimento da “democratização” da administração pública, na tentativa

---

<sup>62</sup> Sabe-se que com o esgotamento dos modelos intervencionistas, motivados por uma nova lógica de mercado, as políticas públicas passaram a ter nova orientação. Com o colapso do sistema monetário internacional, a flutuação do dólar comparado ao ouro expressou a redução da hegemonia dos EUA sobre a economia mundial, somando a isso, tem-se a crise do petróleo (1973 e 1979), os elevados patamares de inflação internacional e a concentração de riquezas nos países exportadores (MAGALHÃES, 2005).

de subordinar a qualidade da prestação dos serviços ao cidadão (cliente) com estreita parceria com mercado e com a sociedade civil, incentivados por práticas gerenciais nas estruturas burocráticas do Estado contemporâneo. Porém, sem perceber que tal Reforma do Estado dependeria de uma nova forma da relação legítima entre Estado e sociedade (COSTA, 1998).

Num recente relatório, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) reconheceu que a década de 1990 foi um período marcado por intensas reformas na América Latina e que o receituário<sup>63</sup> teve efeito modesto em termos de crescimento econômico e de redução das desigualdades. Propunha então o extrapolamento do debate economicista, enfocando o problema por um ângulo político-institucional, que, acredita-se ser essencial para compreensão das possibilidades de sucesso das políticas econômicas e sociais. O mais novo enfoque percebeu que a complexa interação entre os atores é influenciada pelas práticas políticas de cada país, envolvendo a história, as crenças e atitudes dos cidadãos, como sendo decisivos no processo de formulação e implementação de políticas públicas (BID; CENTER FOR LATIN AMÉRICA STUDIES, 2007).

Tanto a nova teoria do planejamento quanto o discurso político da “flexibilização” do Estado, deslocaram seus olhares às instituições endógenas, ganhando eco no Brasil. No final dos anos 80, temas como a redemocratização, Reforma do Estado<sup>64</sup>, descentralização, participação e dívida social do Estado brasileiro, foram bastante abordados pelos analistas de políticas públicas (combinando pluralismo, marxismo e teoria institucional). Uma das marcas dos anos 90 foi o deslocamento da agenda de pesquisas em políticas públicas para a literatura sobre processo decisório. O neo-institucionalismo e suas vertentes passaram a dominar a condução desses estudos, num enfoque sobre como as instituições afetam as estratégias dos atores e dos decisores de políticas no jogo político. O desenho institucional<sup>65</sup> de políticas passou a ser a variável relevante (central) e associando-se às implicações sobre a Reforma do Estado no âmbito da federação; a forma de governo (presidencialista) e a forma do Estado (Federalista), agora vistas como centro de gravitação nas explicações sobre a reconfiguração

---

<sup>63</sup> Medidas fiscais, controle da inflação, liberalização do sistema financeiro, privatização, etc.

<sup>64</sup> Essa tendência tem sido forte desde 1995 com a chamada “Reforma Gerencial do Estado”. Segundo Bresser-Pereira (2000), um de seus principais idealizadores, a Reforma Gerencial implica numa “Reforma moderna do Estado”, um novo modelo de gestão pública capaz de combater o patrimonialismo do modelo tradicional de administração pública e promover a governança, constituindo uma verdadeira reconstrução institucional do Estado, com novos arranjos institucionais legais e organizacionais que capacitem uma burocracia profissional moderna na gerência do Estado brasileiro.

<sup>65</sup> Para mais detalhes sobre o conceito, ver Goodin (2003).

de políticas específicas, bem como sobre a descentralização, o poder local e a participação política.

Segundo Hochman; Arretche e Marques (2007), a nova agenda de pesquisas neo-institucionalistas visa entender como o mecanismo concreto de operação e seu impacto sobre a ordem social brasileira foi influenciado pela natureza das instituições políticas, a cultura política, bem como sua possibilidade de mudança. Ganham relevância estudos sobre atores políticos, Estado, relações intergovernamentais, arenas decisórias, suas regras, capacidade de afetar estratégias, coalizões, como atores relevantes no processo de formulação, implementação e avaliação<sup>66</sup> de políticas públicas. Passou-se a buscar a genealogia do “estado da arte” nesse campo de pesquisa, entendendo as políticas públicas como alguma ação distributiva com vistas à mudança na estrutura da sociedade, mediante conflito, ideologias e as realidades em torno dos princípios de justiça, assim como, as instituições concretas pelas quais tais princípios se sustentam.

O novo paradigma exige que abordagens de políticas públicas reflitam sobre as relações estreitas dos meios político-institucionais concretos (contextos e atores no jogo político) responsáveis pela mudança e bem-estar social. Acreditando ser uma efervescente esfera multidisciplinar. Uma vez que pode proporcionar análise sobre a sociedade a partir das condições sociais (riqueza, pobreza, estratificação social, urbanização, sistema econômico, níveis educacionais, desigualdades sociais, padrões culturais, religião); políticas a partir do sistema político (processos institucionais que conduzem a forma de governo, burocracia, sistema eleitoral e partidário, estrutura do poder, padrões de participação, grupos de interesse, nível de conflito, características das elites, estilo de planejamento, etc.); e, sobre a própria natureza da política pública a partir do modelo de desenvolvimento econômico, direitos humanos, distribuição de renda, educação, previdência social, assistência social, saúde, relações exteriores, taxaço, impostos, gastos públicos, etc.

Mas quando se trata de políticas públicas tem-se que levar em conta um dos “núcleos duros” do seu processo, a alocação de valores e recursos constitucionalmente normatizados pelo Estado. Visto que, como as políticas públicas expressam alguma intervenção estatal, é

---

<sup>66</sup> Como destaca Faria (2005), nos últimos anos, percebe-se um forte viés normativo no debate e nos estudos sobre avaliação de políticas públicas, com ênfase nos aspectos técnicos como instrumento gerencial. O mapeamento das distintas formas de uso da avaliação das políticas públicas demonstra que na literatura ainda “persiste” o “modelo decisionista” *top-down* de planejamento, cuja preocupação permanece restrita à utilização gerencial e à necessidade de se gerar *feedbacks* como justificativa de sua relevância eminentemente intra-burocrática, esvaziando a possibilidade de se analisar de forma cabal a política da avaliação de políticas sem negligenciar seus aspectos e implicações.

através do processo decisório no plano macro, orientada ou não para sua efetivação de longo prazo (planejamento), que ocorre a influência direta do sistema político estatal, especialmente da relação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos seus vários níveis de governo. Justamente porque tais instituições são cruciais para o sucesso ou fracasso das políticas públicas macroeconômicas, pois constituem o *locus* privilegiado do controle racional do orçamento público, produzindo as regras e os instrumentos normativos distributivos, regulatórios e redistributivos da política.

Com o fracasso da Reforma do Estado, que na prática produziu assimetrias na transformação das instituições e no funcionamento do setor público (REZENDE, 2002), um dos grandes dilemas brasileiros é compreender o funcionamento do mecanismo perverso da permanente acumulação sem redistribuição, mesmo sob cidadania regulada (SANTOS, W., 2006a). Algo cujo parâmetro envolve os princípios de justiça (justificativa válida) que movem nossas instituições, uma vez que são eles que, no conjunto, determinam o acesso (ou suas possibilidades de acesso) quanto à aquisição de recursos pelos membros de uma sociedade, a forma como malefícios e benefícios, ganhos e perdas, são distribuídos (FIGUEIREDO, 1997). Assim, o novo contrato social brasileiro, nos moldes propostos por Rawls, tem colocado a questão da justiça distributiva na pauta dos debates na tentativa de se estruturar uma agenda positiva capaz de avançar sobre os entraves ao desenvolvimento nacional, que se acredita como principal barreira os entraves institucionais (RUEDIGER; RICCIO, 2005), um bom parâmetro para análise dos Poderes no atual Estado Democrático de Direito.

Portanto, a proposta deste trabalho, numa dimensão mais abrangente, justificar-se-ia por uma possível contribuição a essa problemática normativa, tentando possibilitar alguma compreensão significativa de como o funcionamento de nossas instituições políticas estatais, implicam na mudança ou na persistência da formulação e da implementação de políticas públicas. O estudo sobre o padrão de interação entre Executivo e Legislativo no processo decisório de políticas públicas torna-se relevante devido à preocupação sobre em que dimensão e em que medida seus mecanismos internos “determinam” a distribuição de poderes legislativos sobre escolhas públicas. Logo, analisar o impacto desses mecanismos é, pelo menos como ponto de partida, uma tentativa de contribuir para abertura da “caixa preta” institucional, responsável, em alguma medida, pela alteração (ou não) das estratégias dos jogadores (agentes e principais) na formulação e aprovação de políticas públicas no atual sistema democrático.

### 3 AS BASES LEGAIS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO NO PARÁ

A Constituição, num âmbito mais geral, está no pico das hierarquias das normas estatais que definem as regras do jogo no processo democrático. É ela que regula e distribui o ônus e o bônus do processo político, determinando o desempenho dos resultados esperados pelos atores políticos e sociais (LIMONGI, 1994). Cristaliza, na forma da lei, como as estruturas de poder estão dispostas na lógica da mudança institucional (LEVI, 1991), dando-lhe condições previsíveis da resolução de conflitos políticos (IMMERGUT, 1996), na medida em que estabelece como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas, reduzindo-lhes os custos da incerteza (NORTH, 1990)

Antes de adentrar nas peças estritamente constitucionais e sua influência na dinâmica dos Poderes, é imprescindível lembrar algumas discussões clássicas a seu respeito. Locke no século XVII e Montesquieu no século XVIII, respectivamente, introduziram as primeiras reflexões filosóficas sobre a importância da “lei” como ordenamento jurídico das instituições políticas, concebendo-a como um forte instrumento de justiça e liberdade frente à vontade pessoal dos déspotas, justamente por ser obra da vontade e da razão e não da herança ou da tradição. Como destaca Nay (2007), para o pensamento político moderno esse ordenamento político seria a garantia essencial de preservação das liberdades mediante uma Constituição (Carta política) orientada para dois objetivos: (I) estabilidade e aplicabilidade das leis; e o (II) impedimento à concentração excessiva da potência de comando. O “espírito das leis” expressaria, portanto, a constituição equilibrada (combinada e distribuída) entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Pela ótica da tripartição dos poderes, a competência na produção de leis deve ser, portanto, do Legislativo e não do Executivo ou do Judiciário. Logo, sua análise recairia sobre instituições distributivas do poder político no seu interior, expresso pela própria Lei, e desta pelo seu órgão competente, o corpo Legislativo. Este tem como premissa a função celebre de atuar sobre a produção das “leis” que veicularão normas jurídicas, traduzindo-as em regras de conduta para sociedade e para o próprio Estado, com a finalidade de produzir “obrigações”, “permissões” ou “proibições” aos atos e comportamentos das pessoas e das instituições situadas nos limites territoriais de uma nação. Assim, é necessário compreender a divisão de poderes como a “morfologia política” da produção de “leis” no âmbito do processo legislativo, cuja feitura de sua vinculação constitucional opera de acordo com a forma de

Estado, ou seja, sua organização político-administrativa e espacial e, ou mesmo, seu sistema político<sup>67</sup>, daí a importância de sua análise no âmbito dos entes federativos.

Diante disso, do ponto de vista constitucional, a análise institucional desenvolvida neste item visa enfocar basicamente, como ponto de partida, dois aspectos formais imprescindíveis à análise da relação Executivo e Legislativo no Estado brasileiro, e seus desdobramentos para caso do Pará: primeiro, quanto à organização do próprio Estado Federativo brasileiro, as atribuições e competências distribuídas entre União, Distrito Federal, Estados e municípios; e, segundo, sua aplicação quanto às atribuições dos Poderes no âmbito do Executivo e do Legislativo, dispostos na CF-88 e na CEP-89. O objetivo dessa estratégia é correlacioná-los com alguns aspectos infraconstitucionais<sup>68</sup> do controle orçamentário e políticas sociais, relativos às competências legislativas sobre a produção de políticas na área de educação e saúde do Estado do Pará.

### 3.1 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NO BRASIL

De forma preliminar, é importante compreender como os Poderes no Estado do Pará estão vinculados aos dispositivos político-institucionais do Estado Federativo brasileiro.

A tripartição dos poderes está prevista na República Federativa do Brasil desde a Constituição de 1821. Nesse período, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário conviviam também com o Poder Moderador, exercido pelo Imperador. A partir da Constituição de 1891, este Poder é destituído, criando-se o federalismo e a incorporação do sistema de distribuição de competências, o que aumentou o grau de complexidade da organização dos Poderes na Federação. Com a Constituição de 1934, os Poderes passam a ser coordenados pelo Senado Federal até 1937, quando o novo texto constitucional, que perdurou até 1945, deslocou a concentração dos três poderes para as mãos do Presidente da República. Entre 1946 a 1988, o princípio da tripartição dos poderes manteve-se, mas implicando no caráter indissociável de sua divisão orgânica e constituindo-se ainda como cláusula pétrea, ou seja, como norma constitucional não passível de abolição. Esta engenharia constitucional

---

<sup>67</sup> Embora constitua formas jurídicas “puras”, a morfologia não se limita as questões formais. O Executivo, por exemplo, possui também, especialmente no Brasil, poderes legislativos, embora não seja sua função por excelência.

<sup>68</sup> São as normas legais e administrativas que estão dispostas abaixo da Constituição com certo grau de mobilidade sobre esta. Compreendem as leis ordinárias, complementares, decretos legislativos e resoluções no âmbito do Legislativo; e, medidas provisórias e decretos baixados pelo Executivo.

caracteriza um dos “núcleos duros” da organização política (formal) do Estado federativo brasileiro.

Entre os entes federativos, considerando os princípios da autonomia político-administrativa, a tripartição dos Poderes representou também certa repartição de competências, porém, com significativos problemas no que tange ao compartilhamento de competências legislativas (ALMEIDA, 1981). No Brasil, estas competências tem se mostrado “híbridas”, o que, na descrição de Guimarães (2008), caracteriza a combinação do modelo horizontal e vertical<sup>69</sup> específico do nosso federalismo, que distribui matérias entre as unidades federativas (União, estados e municípios), ao mesmo tempo, deixa competências remanescentes aos estados-membros da Federação. A distribuição de competências legislativas entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no interior das unidades federativas, ainda hoje possui diversas matizes interpretativas, por vezes, suscitando o parecer do Supremo Tribunal Federal (STF) no entendimento definitivo sobre determinadas matérias.

Pela leitura do atual texto constitucional, percebem-se três competências legislativas envolvendo os entes federativos do Brasil. De antemão, é preciso ressaltar que o art. 21 da CF-88, estabelece que as competências sobre matérias exclusivas da União são indelegáveis, exceto aquelas expressas no art. 22, parágrafo único, que podem ser delegadas aos estados, desde que não o sejam para os municípios. A cada ente federativo cabem as chamadas “competências legislativas exclusivas”: aos municípios as matérias de interesse local, expressas no art. 30, I; aos estados, privativamente sobre matérias expressas nos artigos 18 e 25, e, residualmente sobre qualquer matéria, conforme os preceitos do art. 25. O art. 24 estabelece ainda as chamadas “competências legislativas concorrentes”, que devem ser disciplinadas pela União (responsável pelas normas gerais), Estados e Distrito Federal, especificamente sobre assuntos de direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Somente caso a União não as normatize, os estados poderão exercer a competência legislativa plena, isso conforme suas necessidades locais. Porém, caso a União não as normatize, cabe aos estados a edição de normas suplementares de acordo com suas respectivas necessidades. As “competências legislativas comuns” são de todos os entes federativos, que segundo o art. 23, devem corresponder aos temas de interesse geral, a exemplo da própria Constituição, saúde pública, cultura, educação e lazer.

---

<sup>69</sup> No modelo horizontal (que vigora no federalismo norte-americano), a Constituição enumera os poderes da União e os poderes reservados aos Estados. No modelo vertical (que vigora na Europa), há uma exaustiva enumeração de competências legislativas à União e aos municípios. Esse modelo é predominante na Constituição Federal brasileira, embora combine repartição com o modelo horizontal (SÃO PAULO, 2004).

Veja abaixo a distribuição de competências legislativas entre os entes federativos brasileiros, conforme prevê a CF-88.

Competência	Ente federativo	CF-88
Privativa	União	Artigo 22
Delegação da União	Estados	Artigo 22 (parágrafo único)
Concorrente	União, Estados e Distrito Federal	Artigo 24
Remanescente (reservada)	Estado	Artigo 25
Exclusiva	Município	Artigo 30, I
Suplementar	Município	Artigo 30, II
Remanescente (reservada)	Distrito Federal	Artigo 32, § 1º

Quadro 1 - Distribuição de competências legislativas entre os entes federativos brasileiros  
Fonte: Cordovil (2009), adaptado de SÃO PAULO (2004), relatório de revisão bibliográfica.

Percebe-se que no Brasil a distribuição das competências legislativas segue o princípio da autonomia político-administrativa do Estado Federativo, segundo sua ordem de atuação estabelecida pela Constituição Federal (Lei Maior). Assim, o processo legislativo está vinculado ao princípio federativo, obedecendo às funções estatais da hierarquia do poder no seu aspecto orgânico-institucional (esfera organizacional do Poder) e espacial (político-administrativo). Em outras palavras, para se delimitar a competência constitucional de cada ente federativo, observar-se-á a aptidão que cada Poder possui (na sua esfera de governo) no processo de legislar sobre determinados assuntos e matérias (GUIMARÃES, 2008).

Observou-se que educação e saúde constituem matérias de interesse comum entre todos os entes federativos, pois se enquadram como “competências legislativas comuns”, conforme exposto acima. No entanto, como “competências legislativas concorrentes”, os assuntos de direito tributário, financeiro e econômico, que muitas vezes possuem grande impacto na distribuição dos recursos às políticas sociais (educação e saúde) são, segundo a CF-88, disciplinados pela União e pelos Estados.

Além dessa problemática formal (jurídico-político), o Brasil apresenta ainda uma engenharia institucional peculiar dentre as democracias contemporâneas, que deve ser levada em conta. Com significativa instabilidade democrática do ponto de vista histórico, combina “presidencialismo de coalizão”, federalismo (com tendência centralizada), multipartidarismo,

bicameralismo, voto uninominal em sistema eleitoral proporcional (Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores) e majoritário (Senado, Prefeitos, Governadores e Presidente da República) com magnitude distrital diferenciada<sup>70</sup>, o que complexifica ainda mais a análise sobre o processo legislativo do Estado brasileiro. No entanto, embora complexa, tal engenharia pode ser estudada delimitando-se os aspectos constitucionais mais explícitos à análise neo-institucional específica do processo decisório das políticas públicas de educação e saúde, no âmbito estadual, conforme as atribuições que lhes competem no processo legislativo infraconstitucional. Para tanto, é necessário analisar alguns arranjos político-institucionais já observados pela ciência política brasileira.

O federalismo brasileiro constitui um fator impactante nas políticas públicas (ABRUCIO, 2007), especialmente nas políticas sociais (ALMEIDA, 1995). Isso porque as tendências descentralizadoras e centralizadoras, materializadas em instituições, fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, onde governo federal, estados e municípios articulam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental (ALMEIDA, 2005). Visando superar as desigualdades sociais e regionais, sob restrições impostas pela política econômica, os entes federativos acabaram sendo incentivados a ampliar seus investimentos na área social, embora sem que houvesse indicativos que o combate a essas disparidades estivessem sendo implementadas a logo prazo, isso por conta da persistência da centralização de recursos na União.

Tal concentração dá a essa autoridade o papel constitucional de financiador, de normatizador e de coordenador das relações inter-governamentais, com vistas ao redistributivismo das políticas públicas, porém, convergindo para convivência com a constitucionalização de encargos ou níveis de gasto como estratégia que encontra limites nas desigualdades horizontais da federação brasileira, o que implica em maior cautela na gestão dos gastos sociais no âmbito dos estados, mesmo sob expansão da descentralização financeira e administrativa. Em outras palavras, há um custo político com a vinculação do gasto público em políticas sociais na adoção de estratégias de cooperação federativa, que tende a incentivar certos arranjos e procedimentais do processo legislativo no âmbito sub-nacional de governo (SOUZA, C., 1999).

---

<sup>70</sup> Ressalta-se que com esse quadro institucional bastante peculiar e diverso, qualquer encadeamento causal dos procedimentos que regem essa engenharia constitucional deve perceber a importância dos “arranjos informais” existentes que podem perturbar ou condicionar os arranjos formais das leis propriamente ditas, tanto no seu sentido endógeno quanto exógeno.

O formato vertical e complexo do nosso federalismo complexo produz um conflito distributivo sobre determinadas políticas públicas, de forma que a delegação de poder é continuamente negociada entre Executivo e Legislativo, mesmo entre os entes federativos quanto na resolução do conflito político, que tem como plataforma o interior do processo legislativo. Souza, C. (2006b) destaca que as políticas públicas federais, aprovadas pelo Legislativo Federal, têm marcado a Federação brasileira, mediante a limitação da capacidade dos entes federativos legislarem sobre políticas próprias, muitas vezes constrangidas pelo Judiciário<sup>71</sup>. Isso se deve a dois fatores típicos: primeiro é que as regras sobre competências dos entes sub-nacionais são capítulos detalhados da CF-88, o que dá pouca margem de manobra para iniciativas pacíficas dos estados e municípios; e, segundo, porque há a imposição de uma hierarquia das normas constitucionais e legais, expressas pelo STF sobre as Constituições e leis estaduais.

Portanto, o processo legislativo sobre políticas sociais nos estados é conduzido pelo formato assimétrico que caracteriza a Federação brasileira, deixando a cargo dos seus Executivos e Legislativos, mediante dispositivos constitucionais que organizam a estrutura distributiva dos direitos sociais no país, conforme art. 6º da CF-88, as devidas resoluções de conflitos na alocação de recursos. Nesse sentido, como regem os textos constitucionais e suas legislações específicas, educação e saúde operam sob a lógica das competências legislativas comuns aos entes federativos, atribuindo ao planejamento estatal o esforço e a garantia dos direitos sociais fundamentais (do ser humano) e universais (de todos) via garantia orçamentária e fiscal<sup>72</sup>.

No que concerne aos direitos à educação, conforme art. 205 da CF-88 e arts 2º e 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) constituem-se no pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, garantido

---

<sup>71</sup> Souza, C. (2008) observa ainda que as altas taxas de emendamento (total de 62 emendas) da CF-88, a partir dos anos 90, revelam que o desenho das políticas sociais e fiscais caminha em direção oposta à da estabilidade prevista pelos constituintes por causa das fortes incertezas quanto às possibilidades de resoluções políticas, frente às negociações e barganhas envolvendo as políticas públicas e suas alternativas para questões que afetem as condições sociais da população, combinado ao desempenho macroeconômico do país. Essas taxas caracterizam um esforço do redesenho institucional de novas políticas macroeconômicas, como tentativa de implementar um modelo econômico global vigente, com práticas e mandamentos constitucionais relativos às políticas sociais (descentralização, participação, universalização) não alcançadas durante a transição constituinte. Mas que, de fato, não pode ser incorporado pelas novas regras democráticas, visto que as políticas públicas aprovadas por emendas constitucionais requerem, continuamente, seu retorno ao Legislativo via emissão de novas emendas.

<sup>72</sup> Nas últimas décadas, a Federação brasileira tem sofrido impacto com aprovação de Leis Complementares e ordinárias. Segundo Abrúcio (2006), destacam-se a LRF e a Lei Kandir, que transformaram regras básicas das finanças públicas, no sentido de reordenar os parâmetros de ação dos entes sub-nacionais, visando condições para que as relações inter-governamentais ganhem uma convivência mais responsável entre os níveis de governo.

via ensino fundamental, obrigatório e gratuito, progressivo e universal mediante ensino médio, educação especial, infantil, ensino regular e infra-estrutura educacional. Sendo que nos níveis básicos e nas pré-escolas e educação fundamental, as competências predominem sobre os municípios. À saúde, conforme art. 196 da CF-88 e art. 2º da Lei Orgânica da Saúde (LOS), a função de reduzir o risco de doenças e de outros agravos; acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, como garantia da população às condições de bem-estar físico, mental e social.

Do ponto de vista orçamentário e fiscal, o art. 212 da CEF-88 prevê que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18% da receita à educação, e aos estados e municípios nunca menos que 25%. Quanto à saúde, através da EC-29, a União ficaria responsável por no mínimo 5% a mais do que os recursos empenhados em 1999 e, nos anos seguintes, a correção pelo valor nominal do PIB, e os estados no mínimo 12% e municípios no mínimo 15% de seus orçamentos próprios<sup>73</sup>. Os financiamentos dessas subáreas provêm, respectivamente, de Imposto de Renda - IR, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e salário educação; e, contribuições sociais e Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF (esta última até final de 2007). Seus benefícios são considerados não-monetários, pois seus beneficiários são universais (por ser uma política social de direito de todos), sem valor fixo a ser distribuído ou duração específica da política.

Para as duas políticas sociais, respectivamente, a aprovação das Emendas nº 14 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - Fundef) e 29 ("PEC da Saúde"), constituem mecanismos de reformulações constitucionais que criaram obrigações válidas de longo prazo, tanto para os presidentes, governadores e prefeitos, a responsabilidade de implementar políticas redistributivas, graças, segundo Abrúcio (2006), a experiências exitosas da coordenação federativa mediante processo de descentralização.

### 3.2 AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS NO ESTADO

Feitas as devidas considerações acima, pode-se partir para uma análise constitucional da interação entre Executivo e Legislativo do Estado do Pará. O Art. 1º da CEP-89 discorre sobre a vinculação: quem não tiver atingido estes patamares mínimos terá um prazo de tolerância para atingi-los entre os anos de 2000 e 2004. Deverão iniciar no mínimo em 7% em

---

<sup>73</sup> Os que não atingissem estes percentuais mínimos teriam um prazo de tolerância entre os anos de 2000 e 2004, devendo iniciar no mínimo em 7% em 2000 e nos anos seguintes cobrir a diferença.

2000 e nos anos seguintes cobrir a diferença federativa do Pará à República Federativa do Brasil, bem como, a delimitação desses princípios frente aos limites territoriais e aos poderes decorrentes de sua autonomia em observância aos princípios da CF-88. No art. 11 da CEP-89, é explícita a separação formal dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como órgãos independentes e harmônicos entre si, vedado a qualquer um deles delegar atribuições ou exercer a de outro, mesmo para quem for investido de suas funções, salvas as exceções previstas constitucionalmente. Para um melhor entendimento dessa separação, veja abaixo, por artigos e incisos, algumas atribuições relativas ao Executivo e ao Legislativo do Estado do Pará, no tocante ao objeto de seu ordenamento jurídico (formal) e sua relevância aos objetivos deste trabalho.

### 3.2.1 Executivo

Sabe-se que o Poder Executivo pode editar atos administrativos de caráter normativos (decretos, regulamentos, resoluções, portarias, instruções normativas) todos voltados à aplicação da “lei” e à execução dos seus comandos meritórios. Os decretos e os regulamentos destinam-se a explicitar a lei, esclarecendo aspectos peculiares à sua aplicação pelos agentes públicos, não podendo criar obrigações, restringir ou ampliar os termos da lei.

Destacam-se aqui, dentre as atribuições constitucionais, segundo o Art. 135<sup>74</sup> da CEP-89, compete **privativamente** ao Executivo (Governador) do Estado do Pará: I – representar política, jurídica e administrativamente o Estado perante a União e demais entes da Federação; IV - iniciar o processo legislativo dentro de suas atribuições legais; V - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos, executar e elaborar leis delegadas; VI - vetar projetos de leis, total ou parcialmente; XVIII - enviar o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento à ALEPA; bem como XIX – prestar contas referentes ao exercício anterior; XX - prover e extinguir os cargos públicos estaduais e usar do poder de disciplinar sobre todos os servidores do Poder Executivo; XXII - propor ação de inconstitucionalidade. São considerados crimes de

---

<sup>74</sup> A CEP-89 prevê outras atribuições que são também privativas do Executivo do Estado do Pará. Para mais detalhes, ver incisos II, III, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII. O Governador pode delegar as atribuições mencionadas nos incisos VII e XX, neste último, no que se refere ao provimento de cargos públicos, aos Secretários de Estado ou outras autoridades, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações. O Art. 136 define os crimes de responsabilidade e os atos do Governador que atentem contra a Constituição Federal e Estadual, especialmente, contra a: I - existência da União, do Estado e dos Municípios; e, a lei orçamentária (PARÁ, 2002).

responsabilidade os atos do Executivo que atendem contra a CEP-89, especialmente sobre a probidade da administração e lei orçamentária (PARÁ, 2002).

O art. 203 rege que os sistemas de planejamento-orçamento do Estado atenderão aos princípios da CEP-89, da CF-88, e às normas de direito financeiro. Pelo art. 204 da primeira, são de **iniciativa exclusiva** do Executivo as Leis que dispõe sobre: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

Segundo o art. 107, o Executivo, o Legislativo e o Tribunal de Justiça do Estado (TJE) podem solicitar **urgência** para a apreciação de projetos de sua iniciativa, nas seguintes condições: quando a ALEPA não se manifestar dentro do prazo de 45 dias; em qualquer fase de sua tramitação, desde que o prazo para deliberação comece a ser contado da data do recebimento da solicitação. Sua aprovação, conforme o Art. 108 dependerá do Governador, que poderá sancioná-lo ou não. Caso o Executivo entenda o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, pode vetá-lo total ou parcialmente<sup>75</sup> (PARÁ, 2002).

O art. 112 diz que as leis delegadas serão elaboradas pelo Executivo com solicitação da delegação à ALEPA, excetuando-se os objetos relacionados aos atos de competência exclusiva do Legislativo, que deverá ser matéria reservada à lei complementar. Inclui a essas restrições delegações de matérias que tratem da: I - organização do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, a carreira e a garantia de seus membros; II - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. A delegação ao Executivo deverá ser em forma de decreto legislativo enviado pelo Legislativo, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício, podendo determinar a apreciação do projeto pela ALEPA, em votação única e sem qualquer emenda (PARÁ, 2002).

---

<sup>75</sup> Segundo seu o § 2º, o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. Decorrido o prazo desses 15 dias, o silêncio do Governador implica em sanção. O veto deverá ainda ser apreciado dentro de 30 dias, do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados, em votação secreta. Se o veto não for mantido, será o projeto enviado ao Governador, para promulgação. Conforme o § 6º, esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. No § 7º destaca-se que se a lei não for promulgada pelo Governador dentro de 2 dias, o Presidente ou o Vice-Presidentes da ALEPA a promulgará (PARÁ, 2002).

### 3.2.1.1 Poderes proativos

Considerando os conceitos de Pereira (2001), os poderes proativos do Executivo são os de decreto, da capacidade de solicitação de urgência, da exclusividade na iniciativa legislativa sobre matérias específicas e da criação de burocracias. Percebe-se, conforme os incisos supracitados da CEP-89, que os poderes proativos paraenses se encontram, respectivamente, definidos: art. 135, inciso V, quanto ao poder de Decreto; art. 107, acerca da solicitação de Urgência sobre determinadas matérias; artigos 135, inciso IV, sobre o poder de iniciar o processo legislativo dentro de suas atribuições legais; e inciso XVIII, no tocante ao envio do PPA, Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO e Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, ratificado pelo art. 204, na exclusividade ao Executivo na iniciativa de Lei Orçamentária (LO); e, art. 135, inciso XX, com a capacidade de criar burocracias públicas estaduais, provendo, disciplinando e extinguindo os cargos públicos e todos os servidores do Poder Executivo.

### 3.2.1.2 Poderes reativos

Os poderes reativos, constituídos daqueles que aumentam a capacidade de manter os projetos como enviados, minimizando a possibilidade de mudança por parte do Legislativo, foram encontrados especificamente no inciso VI, da CEP-89, que dá ao Executivo o poder de vetar projetos de leis, total ou parcialmente.

## 3.2.2 Legislativo

O Poder Legislativo pode iniciar o processo legislativo em todas as hipóteses, desde que não estejam reservadas em caráter exclusivo ou privativo para os demais Poderes. É de sua competência dar o devido andamento, de acordo com a sua Constituição do Estado e pelo seu RI, a todos os projetos de lei, sejam estes de sua iniciativa ou não, e quando estiverem sujeitos à sua apreciação, podendo aprová-los ou rejeitá-los. No primeiro caso, com a possibilidade de torná-los norma jurídica geral e abstrata, e ainda, na forma de projeto ou proposta, quando se tratar de emenda constitucional.

As atribuições do Poder Legislativo do Estado do Pará são muitas e diversas. Destaca-se aqui que, segundo a CEP-89, no seu art. 88, cabem à ALEPA as deliberações

organizacionais e as comissões que serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, salvo disposição constitucional em contrário.

O Art. 91 possibilita ao Legislativo, **mediante sanção do Executivo**, a prerrogativa de dispor sobre todas as matérias do Estado do Pará, especialmente sobre: I – O sistema tributário estadual, a arrecadação e distribuição de rendas, a concessão de anistia e incentivos fiscais, instituição de impostos, taxas, contribuição de melhoria e contribuição social; II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operação de crédito, dívida pública e meio de solvê-las e emissão de letras do tesouro estadual; IV - planos e programas de desenvolvimento e investimento estaduais, regionais e setoriais, em conformidade com os nacionais; IX - criação, estruturação e atribuições de Secretarias, empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações públicas; X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas e fixação dos respectivos vencimentos; XI - servidores públicos e seu regime jurídico único; XIV - organização do sistema de ensino, adaptando-o às características regionais; XV - questões específicas das matérias relacionadas no art. 22 da Constituição Federal, de que o Estado tenha sido autorizado a legislar, por lei complementar; XVI - matérias abrangidas na competência comum, na competência concorrente e na competência reservada do Estado Federado, conforme os arts. 23, 24 e 25, § 1º, da Constituição Federal (PARÁ, 2002).

De acordo com CEP-89, as matérias que o Legislativo pode dispor sem a sanção do Executivo, ou seja, são de sua **exclusividade**, encontram-se no art. 92<sup>76</sup>. Aqui se destacam os seguintes incisos: I – acerca da elaboração do seu Regimento Interno, eleição da Mesa Diretora e constituição das Comissões; IV - preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes; XV - fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XVII – suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei ou ato normativo estadual declarado inconstitucional por decisão definitiva do TJE; XXVI - julgamento, anual, das contas prestadas pelo Executivo e apreciação dos relatórios sobre a execução dos planos de Governo; e (XXX) das contas do Tribunal de Contas do Estado - TCE; XXXII - autorização da instauração de processo contra o Governador, Vice e Secretários (XXXIII), processamento e julgamento nos crimes de responsabilidade; XXXVI - emendamento da CEP-89, discussão e votação de projetos de lei,

---

<sup>76</sup> Fazem parte deste art. os seguintes incisos: II, III, V, VI, VII, VIII, X, IX, XI, XII, XIII, XVI, XVIII, XIV, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX, XXXI, XXXV, XXXVIII (PARÁ, 2002).

sanção e promulgação de leis no caso de silêncio do Governador, bem como, expedição de decretos legislativos e resoluções; XXXVII - apreciação e deliberação do veto (PARÁ, 2002).

No tocante à Lei Orçamentária, de iniciativa do Executivo, está previsto na CEP-89, que o Legislativo não só disponha sobre ela, mas também a emende. Seu art. 205 estabelece que compete à ALEPA, através da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária - CFFO, examinar e emitir parecer sobre os projetos relativos ao PPA, LDO, OA (Orçamento Anual), créditos adicionais e contas anuais do Governador, exercendo sobre todos eles acompanhamento e fiscalização.

Dentre esses instrumentos, o Legislativo dispõe das Emendas ao Orçamento Anual do Estado. Há ainda o peso político do projeto de lei complementar (PLC) que embora tenha a mesma tramitação dos projetos de leis ordinárias (PLO), somente será aprovado se obtiver o voto favorável da maioria absoluta dos membros da ALEPA.

### 3.2.2.1 Poderes proativos

Os poderes proativos do Legislativo são: as Comissões específicas (temáticas); emendas ao orçamento; produção legal (LO, LD<sup>77</sup>, LC e EC<sup>78</sup>); produção legislativa específica (leis ordinárias e regulamentação sobre certos temas). Conforme o exposto acima, verifica-se que esses poderes se encontram mais explicitamente nos incisos I e XXXVI, respectivamente, quanto à: elaboração do RI da ALEPA, eleição de sua Mesa Diretora (MD) e constituição de suas Comissões; bem como, emenda a Constituição, discussão e votação de projetos de lei, com envio à sanção e promulgação, ou diretamente no caso de silêncio do Governador, na expedição de decretos legislativos e resoluções.

No tocante à Produção Legal e Legislativa (PLL), é o processo legislativo que distribui pesos políticos diferenciados entre os tipos de projetos de lei. No interior do Legislativo, tal distribuição se daria pelas seguintes regras proporcionais: o PLO é aprovado por maioria simples, desde com a sanção do Executivo, apreciado em dois turnos de discussão e votação; o PDL, de exclusividade do Legislativo, poderá ser aprovado também por maioria simples; o

---

<sup>77</sup> Conforme a CEP-89 (Art. 112) (PARA, 2002) e o RI da ALEPA (Art. 177) (PARA, 2001), as leis delegadas serão elaboradas pelo Governador, mediante prévia solicitação à delegação a ALEPA, não podendo ser objeto se sua delegação os atos de competência exclusiva da ALEPA, matéria reservada à lei complementar, nem legislação sobre organização do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas dos Municípios, carreiras e garantias de seus membros, Planos Plurianuais, Diretrizes orçamentárias e orçamentos. Estando ainda sujeito à revogação pela edição de decreto legislativo da ALEPA.

<sup>78</sup> A Emenda Constitucional não possui a mesma natureza legal das anteriores, mas possui peso de Lei.

PEC, de forma concorrente entre os Poderes, proposto por um terço dos membros da ALEPA e provado por quorum qualificado de três quintos dos deputados; e, o PLC, que mesmo podendo ser iniciado, sob quorum qualificado, pelos dois Poderes, porém, aprovado por maioria absoluta.

Observa-se que a produção legislativa (específica) não se encontra claramente definida nos incisos acima citados, porém, isso não invalida sua análise, visto que esse fato tem mais a ver com os aspectos infraconstitucionais da competência do Poder Legislativo em atuar predominantemente sobre determinadas matérias e assuntos. Na verdade, as atribuições que caracterizam os poderes proativos do Legislativo do Estado do Pará referentes à produção legislativa, poderão ser analisadas a partir dos dados da produção legislativa sobre temas específicos (educação e saúde), conforme será discutido mais adiante.

#### 3.2.2.2 Poderes reativos

Já os poderes reativos são basicamente aqueles auferidos através de veto (parcial ou total) as iniciativas legislativas do Governador e pelo veto no veto do Executivo. Esses poderes encontram-se, especificamente, nos incisos: XVII e XXXVII, respectivamente, quanto à: suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei ou ato normativo estadual declarado inconstitucional por decisão definitiva do TJE; e pela apreciação e deliberação do veto. Ressalta-se, no entanto, que o domínio sobre o processo legislativo no âmbito do cumprimento das determinações constitucionais implica também numa forma específica de correlação de forças com o Executivo, uma vez que, constitui matéria essencialmente constitucional, pois se insere na definição, exercício e limite, propriamente ditos, do poder decisório desse ou daquele Poder definidos pela CEP-89. Um poder reativo que pode ser considerado é o domínio constitucional do processo legislativo pelo próprio Legislativo.

### 3.3 PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo é peça elementar na análise do processo decisório de política, justamente porque regula com certa previsibilidade o desdobramento do conflito político entre Executivo e Legislativo, através da agregação e ordenamento das preferências. Como destacado anteriormente, é preciso entender que o processo legislativo é disciplinado por sua constituição legal, conforme o princípio da hierarquia das leis no âmbito da organização

federativa do poder. Assim, torna-se necessário, primeiramente, compreender esse processo a partir da Constituição Federal e de suas normas, visto que estas se encontram no topo da pirâmide jurídica sob a qual está estruturado o ordenamento jurídico das instituições políticas estatais no âmbito sub-nacional de governo, para daí então se deslocar para análise do Estado do Pará.

A Constituição Federal veicula normas jurídicas de caráter fundamental, dispondo sobre os direitos e garantias dos indivíduos; a estruturação, definição e limitação do poder; o estabelecimento dos Poderes do Estado; as formas de aquisição e perda do poder político; a forma de elaboração de outras normas jurídicas; a definição das competências legislativas e administrativas dos entes políticos que compõem o Estado, entre outras determinações. Logo, a elaboração legislativa está vinculada aos limites legais e procedimentais do poder político constitucionalmente estabelecido, especialmente no que se refere à questão das competências legislativas, das espécies legislativas e da obediência aos devidos procedimentos legais que conduzem o processo legislativo na produção de políticas<sup>79</sup>.

O processo legislativo tem a ver exclusivamente com a feitura das leis que nortearão o desdobramento dessas normas jurídicas. Consiste em cinco etapas: I - a iniciativa (privativa, concorrente ou exclusiva do Executivo ou do Legislativo); II – a tramitação e III – a votação (processo legislativo propriamente dito); IV – sanção; e, V – publicação (quando passa a ser obrigatório a todos). Está vinculado aos níveis hierárquicos constitucionais, pelo menos em três graus. No primeiro, ao compreender as Emendas à Constituição, que estão integradas ao topo da pirâmide do poder, ocupando o primeiro grau da hierarquia das leis com a CF-88, exigindo na maioria dos casos, quorum qualificado. Em hierarquia similar, têm-se as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios que, porém, em jurisdição própria, segundo o princípio da autonomia político-administrativa, funcionam de forma semelhante a uma Constituição para os Estados e Municípios. Como precedência hierárquica do segundo grau, insere-se às Leis Complementares a legislação explícita para o que não ficou detalhado na Constituição, geralmente sobre assuntos das normas permanentes sobre as matérias Orçamentárias, Tributárias e Financeiras, além de explicitar a maneira como os Estados devem legislar no âmbito de sua jurisdição, bem como, as formas de eleição e outras características mais permanentes e abrangentes aos entes federados que as Leis Ordinárias. Estas estão em terceiro grau por ter o ordenamento jurídico- político do acesso público a sua

---

<sup>79</sup> Na esfera federal, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 27 de abril de 2001, dispõe sobre o assunto, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF-88.

compreensão, se combinado ao conjunto de leis complementares, que por vezes superpostas, pode incorrer em reforço de uma em detrimento de outras.

A CF-88, no seu art. 59, compreende o processo legislativo como a elaboração de EC, LC, LO, LD, MD (medidas provisórias), DL e resoluções. São consideradas “normas primárias” porque constituem o fundamento da CF-88<sup>80</sup>. Esse modelo deve ser seguido pelos demais entes federativos, que deverão disciplinar suas Constituições e Leis Orgânicas, conforme o caso, seguindo aos comandos presentes na Lei Maior. Se o processo legislativo no âmbito sub-nacional de governo optar em estabelecer espécies normativas primárias, deverá obrigatoriamente, seguir a disciplina do processo federal, conforme estabelece o art. 59 da CF-88 (PAULO; ALEXANDRINO, 2005).

Portanto, o processo legislativo estadual está vinculado, condicionalmente, às normas e procedimentos inerentes ao processo legislativo federal, definidos constitucionalmente. Neste aspecto, no Pará, assim como na maioria dos casos, as normas destinam-se a estabelecer a estrutura e organização do Estado, a distribuição de competências e os princípios que devem guiar o seu funcionamento.

Pela CF-88, as competências legislativas privativas da União (art. 22) podem ser delegadas aos Estados (art. 22, parágrafo único), embora haja competências concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24) sobre algumas matérias e haja competências remanescentes (reservadas) dos Estados (art. 25 § 1º). O processo legislativo do Estado do Pará compreende as delegações de competências previstas nestas estruturas constitucionais. Assim, a proposição de um PLO, PLC, PEC, DL, etc., devem estar em conformidade com a CF-88 e com CEP-89, bem como com o RI da ALEPA, sob o risco de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, podendo ser inclusive objeto de anulação pelo Órgão Especial do TJE ou pelo STF.

Segundo a CEP-89, no seu art. 102, subseções I, II, III e IV, o processo legislativo do Estado do Pará compreende, respectivamente, a elaboração de: a) EC's<sup>81</sup>, promulgada pela MD, mediante proposta de um terço, no mínimo, do Legislativo estadual, ou, pelo

---

<sup>80</sup> Vale lembrar que mesmo sendo normas jurídicas importantes, os regimentos das casas legislativas, dos tribunais do Poder judiciário e os decretos dos Executivos, não são compreendidas no processo legislativo, muito embora na prática, os decretos legislativos e as resoluções sejam considerados constitucionalmente a enumeração das peças do processo.

<sup>81</sup> Como estabelece o § 5º da CEP-89, a matéria constante de proposta de emenda à Constituição, uma vez rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (PARÁ, 2002).

Governador, TJE, pela maioria simples e absoluta das Câmaras de vereadores dos municípios do Estado, pela população conforme art. 8º, vetada a abolição do federalismo, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais; b) LC's<sup>82</sup> (que podem dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, desde que aprovadas por maioria absoluta); c) LO's, que cabem a qualquer membro ou Comissão da ALEPA, ao Governador, ao TJE, inclusive, pela via popular mediante apresentação de projeto de lei à ALEPA<sup>83</sup>; d) DL's; e, d) Resoluções que, segundo art. 114, possibilitam que o Legislativo se manifeste sobre as matérias de sua competência exclusiva, ainda regulando matérias de seu interesse interno, político ou administrativo.

Do ponto de vista funcional, o processo legislativo é conduzido por um sistema de mecanismos normativos internos, capazes de expressar a legalidade das etapas administrativas do exercício e dos trabalhos legislativos. Nos estados, esse domínio é estabelecido pela estrutura organizacional dos regimentos internos do Poder Legislativo. Assim, pela análise do RI, vinculado à análise da CEP-89, pode-se entender o processo legislativo do Estado do Pará conforme o **Fluxograma 1** (ver **Apêndice A**).

Observando as três etapas da produção legal, percebe-se a forte influência da MD no processo decisório, pois é ela que recebe, organiza, seleciona e faz tramitar os projetos oriundos dos Poderes e dos Cidadãos. Na segunda parte, tem-se o peso das Comissões de Mérito e de Justiça que refinam e dão o peso político e jurídico dos projetos; que podem obter sucesso ou não, conforme seu trâmite na terceira parte, cuja pauta recai sobre sua apreciação, aprovação e rejeição pelo Executivo junto ao Plenário. Aqui, há ainda o peso da Comissão de Justiça, que pode rejeitar possíveis vetos. O processo se encerra com o parecer favorável do Executivo, que publicará a Lei.

### 3.4 REGIMENTO INTERNO DA ALEPA – RI

De acordo com a CF-88, em seu art. 27, a assembléia é o Poder Legislativo estadual. No Pará, este Poder é representado pela ALEPA, que, composta por 41 deputados, expressa a

---

<sup>82</sup> Entendidas ainda como: I - os Códigos de Finanças Públicas e Tributário do Estado; II - as Leis Orgânicas do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Magistério Público, da Polícia Civil e da Polícia Militar; III - a Lei de Organização Judiciária do Estado (PARÁ, 2002).

<sup>83</sup> Desde que subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado estadual, na forma do art. 8º da CEP-89 (PARÁ, 2002).

vontade popular da sociedade paraense na função de discutir, redigir, votar e fiscalizar as leis. O Legislativo paraense tem a prerrogativa de dispor (sob sanção do Executivo) sobre todas as matérias de competência do Estado do Pará, atuando no processo de deliberações das políticas públicas via PLL. O funcionamento daquele poder é disciplinado pelo seu RI, mecanismo legal que contém as obrigações e os direitos dos deputados estaduais no exercício de suas atividades parlamentares no interior de uma legislatura, conforme estabelece a CEP-89 (PARÁ, 2002).

O RI se constitui de leis e normas procedimentais que determinam a vida e o funcionamento interno dos trabalhos legislativos, instituindo o formato e a dinâmica da produção legislativa de acordo com uma hierarquia interna, conduzida através da MD e das Comissões permanentes, temporárias e representativas, por deputados (mediante critério de proporcionalidade partidária ou por blocos parlamentares com cadeiras no Legislativo). Cabem ao Plenário, as deliberações finais sobre as matérias tramitadas no decorrer das legislaturas (PARÁ, 2001).

### **3.4.1 Mesa Diretora – MD**

A MD é um mecanismo institucional interno às casas legislativas, especializada na organização dos trabalhos legislativos. No caso do Pará, os membros da MD são eleitos pelos pares da ALEPA e possuem um período de dois anos de mandato, tendo como um dos principais atos constitucionais o poder de promulgar Emendas a Constituição, decretos legislativos e resoluções (PARÁ, 2002). Segundo o RI, a MD é o órgão de direção da ALEPA, composto pelo seu Presidente, 1º e 2º Vice-Presidentes e 1º, 2º, 3º e 4º Secretários, assegurada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares.

A MD possui como competência a direção das atividades internas, proposição, criação e transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, vencimentos, vantagens e aumento de seus funcionários; bem como, apreciação de proposições sobre alterações no RI ou nos serviços administrativos da ALEPA; controle das reuniões dos deputados e comissões, solicitação de informações aos Secretários de Estado ou dirigentes dos órgãos públicos; proposição de ação direta de inconstitucionalidade; elaboração da proposta orçamentária do Legislativo, publicação no DOE seu relatório de atividades.

### 3.4.2 Partidos

O caso dos partidos merece algumas considerações teóricas. Nas democracias modernas, os partidos políticos, embora expressem mecanismos de intermediação de interesses e clivagens sociais sob determinada relevância, polarização ideológica (SARTORI, 1982) e grau variado de poder organizacional (PANEBIANCO, 2005), constituem instituições políticas que têm como objetivo, grosso modo, a conquista, o exercício e a manutenção do poder político estatal. Geralmente os partidos estão submetidos a regras e procedimentos institucionais internos e externos, conforme arena decisória (NICOLAU, 1996).

No Brasil, o funcionamento dos partidos no Legislativo é garantido pelo art. 17 da CF-88, de caráter nacional, que lhes assegura autonomia na definição de sua estrutura interna, organização, funcionamento, disciplina e fidelidade partidária, sem vinculação federativa no processo eleitoral. Pela Lei Orgânica dos Partidos (LOP 9.096/95), só é permitido o funcionamento parlamentar em qualquer casa legislativa para a qual tenha sido eleito representante o partido que tenha obtido pelos menos 5% dos votos válidos para Câmara dos Deputados. Nessa perspectiva, o texto constitucional e a lei específica prevêm que os partidos tenham compromissos na construção de projetos políticos mais voltados para o país e menos para o âmbito regional e local.

Já na CEP-89 não há um art. específico que trate das atribuições e competências específicas dos partidos políticos no funcionamento do parlamento. No entanto, no seu art. 94, estabelece-se que o partido político é parte legítima para denunciar crimes de responsabilidade de quaisquer autoridades e irregularidades ou ilegalidades perante ALEPA. Por sua vez, o RI dá pouca ou quase nenhuma ênfase nas atribuições e competências dos partidos políticos na organização dos trabalhos legislativos, embora os considere importantes quando o assunto se refere a deputado, líder partidário, composição da MD e comissões parlamentares.

### 3.4.3 Deputados

Designado pela Constituição, os parlamentares são os representantes do povo. Conforme art. 27 da CF-88, as regras aplicáveis aos deputados federais são as mesmas aplicáveis aos deputados estaduais. Dentre elas destacam-se a duração de 4 anos de mandato, sua perda, proporcionalidade, inviolabilidade, imunidade, impedimentos, inelegibilidade,

licença, etc., quanto ao exercício do cargo, bem como, atribuições legislativas reservadas constitucionalmente.

O art. 95 da CEP-89 atribui aos deputados do Estado do Pará a inviolabilidade de sua opinião, palavras e votos. As limitações, referidas no art. 96, que os deputados possuem são as de firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; e, aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, mesmo que sejam demissíveis; ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades previstas na lei, e, ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo. As penas sobre o descumprimento destas e de outras restrições estão estabelecidas pelo RI em votação secreta e maioria absoluta mediante provocação da MD ou de partido político representado (PARÁ, 2002).

No art. 146 da CEP-89, é assegurada ao deputado do Estado do Pará a proposição de emendas ao orçamento do Estado, desde que o faça enquadrado nos procedimentos internos da ALEPA e de seus órgãos, visto que, deverá ser apresentada à CFFO, cujo parecer dar-se-á na forma regimental, pelo Plenário. As emendas ao orçamento só serão aprovadas desde que estejam compatíveis com as diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual (PARÁ, 2002).

#### **3.4.4 Comissões**

Segundo o Art. 101 da CEP-89, a ALEPA pode possuir comissões permanentes e temporárias constituídas de acordo com as atribuições previstas no RI ou no ato de que resultar sua criação. O § 1º diz que é assegurada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares, na constituição da Mesa e de cada Comissão.

Estas, conforme o § 2º, em qualquer caso, haverá pelo menos um Deputado integrante da oposição, e no caso das comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe, como rege o § 3: I – a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil; II – convocação de Secretários de Estado ou dirigentes de entidades da administração indireta para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; III – recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; IV – solicitação de depoimento de qualquer autoridade ou

cidadão; V – apreciação de programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre ele emitir parecer (PARÁ, 2002).

### 3.5 A LEI ORÇAMENTÁRIA – LO

Essa é uma peça legislativa de grande importância na análise do processo decisório entre os Poderes. A natureza da LO tem como finalidade a vinculação constitucional do gestor de recursos públicos como medida de transparência e probidade da ação administrativa do Estado na condução do orçamento público. O art. 3º da CF-88 prevê isso quando percebe a LO como um instrumento essencial na inclusão de deveres ao Estado na promoção da justiça social, desenvolvimento nacional e redução das desigualdades regionais. Atribui ainda ao Estado a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, ao atuar como planejador para a esfera pública e privada, através de técnicas de previsão e coordenação de ações estratégicas capazes de implementar as ações governamentais. Nesse processo, o “plano”, o orçamento e as finanças constituem um importante instrumento do planejamento que expressa documentalmente as metas, os meios e a metodologia da intervenção estatal na economia.

O movimento do controle constitucional sobre a economia não é recente no Brasil. Desde 1967, com o Decreto-Lei nº 200, que o planejamento estatal está previsto como norma de vinculação da administração pública sobre as despesas, as obrigações e as obediências aos programas plurianuais e anuais. Como uma das primeiras experiências de vinculações legais sobre o CO do Estado brasileiro, esse instrumento tem se desdobrado, cada vez mais, em normas explícitas frente à necessidade de uma previsão da ação governamental regulada pelas atuais LO's. Hoje, conforme estabelece o art. 165 da CF-88, as vinculações do CO estão previstas nos níveis da administração pública como medidas menores na forma de LOA e LDO, e, como plano de curto e médio prazo, o PPA. No conjunto, esses instrumentos materializam o processo de planejamento das ações governamentais, imputando à administração pública e órgãos competentes o cumprimento de suas atividades no cumprimento das demandas sociais.

No âmbito federal, a base legal do CO exercido pelo Estado brasileiro está prevista na Lei 4.320/64 (Orçamento Público), na CF-88 (art. 165 a 169), na Lei Complementar nº 101/2000 LRF, nos PPA's de Governo, nas LDO's e nas normas de Direito Financeiro,

fixados por atos normativos dos Ministérios Federais. A CF-88 atribui como leis de iniciativa do Poder Executivo os PPA's; as LDO's e as LOA's. A LRF, fruto de fortes negociações com o Legislativo Federal, introduziu depois o limite de gastos com pessoal, a proibição sobre despesas de duração continuada com fonte de receita segura e a disciplina fiscal para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A CF-88 combinada a LRF convergem quanto às estruturas do PPA e do OA (Orçamento Anual), na medida em que estabelece um elo com os programas de governo, pactuados com o Legislativo e com o Judiciário. A LDO, por sua vez, atua estabelecendo as metas e as prioridades do exercício financeiro subsequente, disciplinando a elaboração orçamentária, os limites à alteração da legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras.

Através do Orçamento Geral (OGE), de iniciativa exclusiva do Executivo, as esferas de governo estabelecem as prioridades contidas no PPA. Isso é possível porque o governo redefine suas prioridades estruturais através da LOA, disciplinando toda ação governamental, conforme estabelece a LDO. Logo, a aprovação do OGE depende dos princípios e dos dispositivos aprovados e fixados no PPA. Dentro da engenharia constitucional vigente, percebe-se que o Legislativo, embora não totalmente livre, poderia alterar a proposta orçamentária do Executivo, mediante imposição dos atos condicionados pelo PPA, alegando eventuais inconstitucionalidades. Porém, o art. 166 da CF-88, atribui ao Legislativo à possibilidade de emendar a proposta orçamentária do Executivo, caso esta não esteja em conformidade com o PPA e a LDO. Tais possibilidades podem ser observadas pelos processos de elaboração, aprovação, execução e controle do ciclo orçamentário do governo dispostos entre os Poderes.

Mas é importante frisar que esse procedimento é complexo e nem sempre cumpre a ordem sistêmica. Teóricos têm apontado que as instituições orçamentárias autocráticas tenderam a inculcar valores que limitam alternativas, impondo custos incorridos de difícil remoção (SELZNICK, 1957) e de forte caráter auto-reprodutivo, na medida em que lidam com uma tarefa complexa, alterada apenas de modo incremental, uma vez que o conteúdo do orçamento anual é comprometido pelo do ano anterior (WILDAVSKY, 1964). Isso acontece por causa dos mecanismos impositivos e mandatórios do processo orçamentário, que tornam a LOA brasileira um instrumento meramente autorizativo, deixando a cargo do Executivo sua execução que, no presidencialismo de coalizão, induzem a uma cooperação por parte do Legislativo, mediante poder de agenda e disciplina partidária (FIGUEIREDO; LIMONGE, 2008). O peso dessas normas e procedimentos garante o veto em mudanças indesejáveis

impostas ao Legislativo, na medida em que mantém o PLOA original através de instrumentos institucionais e vantagens informacionais sobre a tramitação do processo orçamentário, limitando-o mesmo quando se trata de alterações via emendas parlamentares, uma vez que mitigam sua atuação apenas em partes diminutas do pacote de despesas orçadas (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Nesse entendimento, a análise da LO do Estado do Pará tornasse importante para compreender certos dispositivos institucionais que norteiam o ciclo orçamentário estatal e seu controle institucional por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como, suas implicações na distribuição dos recursos via políticas públicas. Segundo o art. 203 da CEP-89, cabe ao Executivo o estabelecimento do PPA, LDO e LOA. O primeiro conta com a participação da sociedade civil e dos municípios, sendo submetido ainda ao Legislativo. Esse processo deve ser analisado a partir de atuação institucional no ciclo.

É na fase de **elaboração** que se dá o processo de construção da proposta orçamentária nos programas de governo, sua ação e unidade orçamentária, estimando-se as receitas e despesas conforme dispositivos legais dados pela CEP-89, LRF, PPA, LDO e LOA, entre outros, do Estado do Pará. Nessa fase, cabe à administração pública, através da SEPOF, o monitoramento e a compatibilização das propostas estabelecidas pelo Projeto de LOA (PLOA), que ao ser enviado à ALEPA, deve conter um diagnóstico sobre a situação fiscal e econômica do Estado, suas perspectivas e quadros de compatibilidade da gestão fiscal.

A fase de **aprovação** ocorre, basicamente, em duas etapas: depois de elaborado, o PLOA é enviado ao Governador(a) para apreciação, que, em caso de aprovação, entrega para apreciação da ALEPA, no ano de vigência de cada Legislatura. A CFFO, em obediência ao que prevê o RI, iniciará o processo de aprovação do PLOA, definindo parâmetros de orientação geral do parecer legislativo expresso num relatório final. Nesse intercurso, os Deputados estaduais, poderão emendá-lo desde que não violem os dispositivos do PPA, da LDO e da CEP-89. As emendas ao orçamento aprovadas são encaminhadas a SEPOF para eventual realocação de recursos no OGE, mediante inserção de dados nos sistemas execução e acompanhamento orçamentário do Estado. Depois de enviado para sanção do Executivo, o PLOA, transforma-se em LOA, mediante publicação do DOE (PARÁ, SEPOF/OGE, 2007).

A fase de **execução** da LOA compreende controle via fixação de quotas orçamentárias e financeiras por unidade orçamentária autorizadas para os órgãos utilizarem no empenho de suas atividades na administração pública do Estado, respeitando a programação anual de trabalho e o equilíbrio fiscal dispostos em lei. A fase de **controle** é compreendida por

mecanismos internos e externos. No primeiro caso, cabe intervenção da Auditoria Geral do Estado (AGE). No segundo caso, cabendo à ALEPA, conjuntamente com o TJE e a sociedade civil, o controle da execução orçamentária.

Pela análise do ciclo orçamentário, percebe-se que Executivo, através da administração pública estadual, especificamente na SEPOF, que se constata o exercício orçamentário do governo, mediante controle com base nos dados de programação e execução orçamentária e financeira das ações governamentais, bem como, análise e reorientação dos resultados esperados pelos indicadores de execução orçamentária e financeira (PARÁ, SEPOF/OGF, 2007). No entanto, a função do Legislativo sobre o CO não se esgota nesta fase do ciclo. É preciso compreender as normas constitucionais, dispostas pelo princípio da delegação de competências que se estendem ao interior do Legislativo, delimitando suas atribuições internas frente ao processo decisório das políticas públicas do Estado do Pará.

O art. 115 da CEP-89 rege que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos da administração pública, será exercida pela ALEPA, mediante controle externo, por cada Poder através de sistema interno, no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. O § 1º desse art., ressalta que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniárias. Segundo o § 2º, tanto Estado quanto os Municípios, na forma da lei, manterão sistema de fiscalização mútua, mediante gestões administrativas entre os seus órgãos internos, nos assuntos de seus interesses, em decorrência de convênio e disposições legais que admitem a cessão de recursos um ao outro, seja sob forma de doação, repasses, ajustes, antecipação de receitas, ou sob forma de investimentos para realização de obras específicas (PARÁ, 2001).

A ALEPA, com auxílio do TJE, como estabelece o Art. 116, pode exercer controle externo no que compete a: I - apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador<sup>84</sup>; II - julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis pelos recursos de toda a administração pública; III – apreciação à legalidade dos atos de admissão de pessoal, a

---

<sup>84</sup> Mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

qualquer título, em toda a administração pública<sup>85</sup>; IV - realização, por iniciativa própria, de Comissão técnica ou de inquérito (CPI), visando a inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, entre outros órgãos; V - fiscalização da aplicação dos recursos repassados pelo Estado, em forma de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; VI - fiscalização da aplicação das quotas entregues pela União ao Estado, referentes ao Fundo de Participação estabelecido no art. 159 da CF-88; II - prestação das informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas no Poder Público; VIII - aplicação de sanções previstas em lei, entre outras cominações, na forma de multa proporcional ao dano causado ao erário aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas; IX – sinalização de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no caso de ilegalidade; X – sustação da execução do ato impugnado; e, XI - representação junto ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (PARÁ, 2002).

Ainda dentro de uma atribuição do Legislativo do Estado do Pará, como rege o Art. 117 da CEP-89, tem-se a própria Comissão permanente de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALEPA (CFFO), que diante de indícios de despesas não autorizadas, poderá solicitar à autoridade governamental responsável a prestação dos esclarecimentos necessários. Os § 1º e 2º desse art., respectivamente, dizem ainda que se não prestados os esclarecimentos ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao TCE pronunciamento conclusivo sobre a matéria, que caso julgue como irregular a despesa, a Comissão, entendendo como grave lesão à economia pública proporá à ALEPA sua sustação.

Além disso, o Legislativo estadual possui ainda um importante trade off frente ao controle orçamentário por parte do Executivo estadual: as emendas parlamentares ao orçamento do Estado. Estas foram juntas com a PLL, as principais variáveis escolhidas estrategicamente para se analisar o padrão interativo e distributivo das políticas de educação e saúde entre Executivo e Legislativo do Pará.

---

<sup>85</sup> Excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

### 3.5.1 Emendas ao Orçamento do Estado - EOE

A emenda consiste num instrumento de ação racional do parlamentar que visa corrigir ou alterar uma proposta de lei ou mesmo uma Lei já aprovada. Refere-se ao orçamento quando atua especificamente sobre o PPA, a LDO e a LOA, respeitando os limites constitucionais e regimentais. Ela possui o poder de alocar e realocar recursos do Orçamento Público, deslocando dotações e despesas previstas e reajustando-as às necessidades regionais, locais e setoriais dos grupos e da população no geral. No âmbito federal, a CF-88, no seu art. 166, admite que o parlamentar emita parecer sobre projetos de lei nesse assunto, desde que sejam apresentadas em Comissão Mista, podendo ser aprovados caso estejam em compatibilidade com o PPA e a LDO, indicando os recursos necessários via anulação de despesas previamente elencadas, excetuando-se as provenientes de dotações para pessoas e encargos, serviços da dívida e transferências constitucionais vinculadas aos entes federativos, tudo em acordo com o texto do PLO.

No Estado do Pará, o art. 205 da CEP-89, prevê que a emissão de emendas por parte dos parlamentares deva respeitar os mesmos instrumentos do controle orçamentário, no âmbito desse estado e da CF-88. Esse processo, como já foi frisado, é mediado pela CFFO da ALEPA, na qual compete o exame e parecer sobre: I – os projetos relativos ao PPA, LDO e LOA, além dos créditos adicionais e contas apresentadas anualmente pelo Executivo; e, II - os planos e programas estaduais, regionais e setoriais previstos, como acompanhamento e fiscalização orçamentária. No art. supracitado, o § 1º rege ainda que as emendas devam ser apresentadas a essa Comissão, que apreciará e emitirá parecer, na forma regimental, pelo Plenário da ALEPA. Bem como, conforme § 2º, o PLOA e os projetos só podem ser modificados caso: I - sejam compatíveis com o PPA e com a LDO; e, II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.

Os artigos 190 e 191 do RI compreendem a emenda como uma proposição apresentada como acessória a outra proposição, podendo ser supressivas (que erradicam qualquer parte), substantivas (quando alteram integralmente a proposta original), aditivas (quando acrescentam), modificativas (quando alteram) e aglutinativas (quando se fundem a outras emendas). O art. 192 diz que as emendas não podem ser admitidas quando não contiver relação, sentido contrário, necessidade de alteração da proposição e impliquem em aumento

da despesa prevista nos projetos de iniciativa do Executivo, excetuando-se os casos previstos no art. 106 da CEP-89. As proposições podem receber emendas quando estiveram em pauta, ao exame nas Comissões de sua respectiva competência, submetidas à discussão em Plenário nos dois turnos por qualquer Deputado ou Comissão (sob quarta parte dos membros da ALEPA). O parágrafo único do art. 194 do RI, prevê ainda que o Executivo apresente emendas ao projeto de sua iniciativa. O art. 254 do RI diz que na tramitação dos PLO's todas as emendas deverão ser apresentadas à CFFO, ficando facultada a esta emendá-las em qualquer fase.

Após a exposição dos aspectos legais e regimentais do formato institucional da relação entre Executivo e Legislativo. A sua dinâmica na promoção de políticas de educação e saúde será analisada nos próximos itens.

#### 4 PRODUÇÃO LEGISLATIVA E DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS

Este item tem como objetivo principal analisar o desempenho do Executivo e do Legislativo do Estado do Pará na PLL e nas EOE's sobre educação e saúde, desenvolvidas nas 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas (1995 a 2006). Nele, aplicam-se as ferramentas do neo-institucionalismo da escolha racional, modelo distributivo e partidário (de vínculo informacional), quanto ao impacto das instituições na otimização e ordenamento de preferências dos atores (Poderes e deputados), via regras e procedimentos que induziram, conduziram e restringiram a ação legislativa (LIMONGI, 1994). Ou seja, procura-se demonstrar como a dinâmica das variáveis endógenas (processo legislativo) foi acionada pelas variáveis exógenas ao processo decisório. O objetivo é subsidiar com dados empíricos, análise da correlação entre as regras internas e as intervenientes por política de educação e saúde no subsistema político do Estado. Para tanto, algumas considerações iniciais precisam ser feitas.

Conforme exposto no **Item 3** deste trabalho, o Estado do Pará possui competência legal para legislar sobre políticas de educação e saúde no âmbito de sua esfera político-administrativa. Esse processo é conduzido pelas Legislaturas da ALEPA, que conduzem, incentivam e desincentivam à produção os projetos de lei em determinadas matérias e assuntos. Através das ementas dos projetos tramitados, nas quais constam informações sobre origem, tema, conteúdo, deputados e partidos proponentes, etc., foi possível identificar os objetos de interesse das duas subáreas sociais. Como cada Legislatura constitui a instituição legal que, num período de quatro anos, marca e registra a série histórica das sessões e dos trabalhos legislativos, deu-se ênfase aos resultados dos projetos: aprovação versus rejeição, condição que o processo legislativo imprime para que sejam transformados ou não em Leis estaduais.

Outro ponto a ressaltar, é que, antes de se aprofundar na análise dos dados, primeiramente deve-se fazer uma distinção básica entre produção legal e produção legislativa. A primeira corresponde à atuação do legislador dentro do que lhe é permitido por lei (respeitando o ordenamento jurídico constitucional), enquanto que a segunda consiste em estatuir a necessidade de regulamentação de determinadas matérias em forma de lei (SILVA, 2000). A produção legal constitui assim os “comandos” pelos quais as regras são estatuídas no interior do processo legislativo, limitando e norteando os trabalhos legislativos, àqueles vinculados à legalidade via Constituição Federal e Estadual, cujas atribuições e competências institucionais são inerentes ao processo decisório sobre uma dada produção de leis

(legislativa). Nesse sentido, os dados deste item se reportam ao processo legal da produção de leis e aos recursos alocativos (ou realocativos), que também consistem num processo legal, expressos pelas EOE's. Portanto, quando se falar em produção legislativa acredita-se estar implícita nela a produção legal, visto que aquela está subordinada a esta.

No caso do Pará, tanto Executivo quanto Legislativo, no seu âmbito, podem dispor e regulamentar políticas de educação e saúde, porém, variando no “teor distributivo” de suas proposições. Esse “teor” tem a ver com os dispositivos legais do processo legislativo, especialmente pelo princípio das regras da maioria. Sabe-se que, do ponto de vista da produção legal, conforme destacado no **Item 3**, cabe ao Legislativo, exclusivamente, propor projetos de DL<sup>86</sup> (aprovados apenas por maioria simples); e, de forma concorrente com Executivo, propor EC<sup>87</sup> (desde que seja por um terço dos membros da ALEPA e aprovados por quorum qualificado de três quintos dos deputados); as LC (aprovadas por maioria absoluta da Casa) podem ser iniciadas pelos dois Poderes, desde que haja quorum qualificado (maioria absoluta); as LO (aprovadas por maioria simples dos deputados presentes, proporcionalmente a maioria absoluta dos membros da casa), podem ser iniciadas também tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo (este sobre determinadas matérias) (PARÁ, 2001, 2002).

Assim, o peso distributivo de uma EC e de uma LC é bem maior do que de uma LO. Mas o peso de uma LOA, por exemplo, pode ser bastante significativo frente às outras, justamente porque é nesta que ocorre a barganha política distributiva, o ônus e o bônus, quem perde e quem ganha com a divisão da fatia do Orçamento Público Estadual. É aqui que reside o conflito alocativo e realocativo de recursos. Para sua análise, trabalhou-se com os dados relativos às emendas (atribuição legal do Legislativo) sobre educação e saúde que, como se verá adiante, referir-se-ão especificamente ao PLO, (competência exclusiva do Executivo) que deve ser submetido ao trâmite das Legislaturas (instituição interna de representação proporcional). O principal objetivo deste item foi analisar o “ponto chave”, quantitativo e qualitativo da interação entre os dois Poderes no Pará, seja na distribuição de benefícios sociais em forma de Lei nas duas subáreas, ou através de recursos alocativos na forma de emendas ao orçamento.

---

<sup>86</sup> Diferentemente da lei, o Decreto Legislativo constitui ato normativo de resolução, geralmente de caráter administrativo e político, envolvendo interesse individual e transitório.

<sup>87</sup> Se rejeitada não poderá retornar novamente.

#### 4.1 A PLL DA EDUCAÇÃO E SAÚDE - 13ª, 14ª e 15ª LEGISLATURAS

Envolvendo conflito quanto controle orçamentário, o processo decisório de políticas sociais no Pará compreende a formulação de ações que objetivem a garantia dos direitos sociais, gerando benefícios sociais. Na área da educação e saúde, tais benefícios e os recursos estatais garantidos perpassam por regulamentação na forma de alocação e distribuição de valores, renda, projetos ou provisão de bens e serviços públicos (ABRANCHES, 1998b), mediante ação intencional dos governos (SOUZA, C., 2006c). Nas democracias, estes são subsidiados pelas Legislaturas no interior do Legislativo. Tal racionalidade é “materializada” no fluxo do processo legislativo.

Pela análise das Legislaturas, conforme **Tabela 1** a seguir, a produção legal sobre educação e saúde deu-se especificamente através dos seguintes projetos: 01 DL, 05 EC, 01 LC e, principalmente, 222 LO, totalizando 230 proposições. O Executivo atuou, nessas áreas, somente em PLO, enquanto que o Legislativo diversificou sua produção atuando em todo o processo legislativo, conforme suas atribuições preconizam. Isso revela uma vinculação inerente às regras desse processo, que dão peso a determinado Poder e influenciam no escopo distributivo das políticas, no tipo e na distribuição de benefícios.

O Executivo pareceu ser menos proativo para mobilizar maiorias absolutas no parlamento paraense, uma vez que, ao longo do período, não produziu nenhuma Emenda à Constituição ou Lei Complementar sobre educação e saúde. Esses dados atestam as evidências no âmbito federal quanto ao pouco desempenho dos Presidentes em aprovar EC e LC na área da saúde. Fato que converge com os achados sobre o Executivo do Estado do Pará na aprovação de determinadas matérias nesse tipo de produção legal.

**Tabela 1 - Produção legal sobre Educação e Saúde, por Poder (13ª, 14ª e 15ª Legislaturas)**

Projeto	Executivo				Legislativo			
	Educação		Saúde		Educação		Saúde	
	Apr	Rej	Apr	Rej	Apr	Rej	Apr	Rej
Decreto Legislativo	-	-	-	-	-	1	-	-
Emenda à Constituição	-	-	-	-	1	3	1	1
Lei Complementar	-	-	-	-	-	-	-	1
Lei Ordinária	6	-	8	-	19	72	20	97
<b>Subtotal por resultado</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>20</b>	<b>76</b>	<b>21</b>	<b>99</b>
<b>Subtotal por subárea</b>	<b>6</b>		<b>8</b>		<b>96</b>		<b>120</b>	
<b>Subtotal por Poder</b>	<b>14</b>				<b>216</b>			
<b>Total de proposições</b>					<b>230</b>			

Fonte: Cordovil (2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

A **Tabela 1** acima revela ainda que do total das proposições, apenas 14 foram de origem do Executivo, contra 216 do Legislativo. A produção legal foi fortemente exercida por este último Poder, porém, com baixo grau de aprovação, apenas 41 projetos (20 da educação e 21 da saúde). Fato não ocorrido com o Executivo, visto que dos poucos 14 projetos apresentados, aprovou 100% (6 sobre educação e dos 8 sobre saúde).

É preciso fazer uma ressalva, o êxito do desempenho do Executivo precisa ser relativizado, visto que suas aprovações em números absolutos são significativamente inferiores ao número absoluto de aprovações do Legislativo, além do que, aquele atuou apenas em PLO, demonstrando ter grandes dificuldades em formar maiorias no interior do Legislativo.

Do ponto de vista do peso distributivo (atribuição legal), o Legislativo atuou consideravelmente nos projetos de EC, especialmente na educação, porém, sofrendo uma rejeição em torno de 36% de suas proposições. Comparativamente, a saúde foi o objeto de maior interesse dos parlamentares, contendo 120 proposições contra 96 da educação, mas, foi a área que sofreu um menor índice de aprovação, 21,21% contra os 26,31% da educação.

#### 4.1.1 O desempenho entre Executivo e Legislativo

Para um melhor entendimento da dimensão da PLL sobre educação e saúde é preciso compará-la às “outras” áreas sociais, observando o desempenho dos Poderes no decorrer das Legislaturas. A **Tabela 2** abaixo ajuda a compreender melhor essa correlação.

**Tabela 2 - Desempenho do Executivo e do Legislativo na produção legal e legislativa sobre Educação e Saúde, comparada às “outras” áreas sociais - 1995 a 2006**

Área Social	Resultado	Executivo		Legislativo		Executivo + Legislativo	
		N	%	N	%	N	%
Educação e saúde	Apr**	14	20,00	40	57,14	67	19,01
	Rej**	-	-	176	82,24	176	61,79
Outras*	Apr**	2	2,86	14	20,00	16	7,48
	Rej**	-	-	38	17,76	38	17,76
Área social + educação e saúde	Apr	16	22,86	67	77,14	83	24,65
	Rej	-	-	214	100,00	214	75,35
<b>Total</b>						<b>297</b>	<b>100</b>

Fonte: Cordovil (2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

\* Exclui educação e saúde. Abrange os seguintes objetos de apreciação legislativa: água, bem-estar, lazer, esporte, transporte, habitação, documentação civil, religião, etc.

\*\* Percentual calculado com base nos respectivos resultados do agregado da área social mais educação e saúde separadamente.

Os dados da **Tabela 2** acima revelam que a produção legislativa sobre educação e saúde é nitidamente superior às “outras” áreas sociais. Porém, mesmo somando-se a esta, as duas categorias juntas (educação e saúde + “outras da área social”) obtiveram apenas 24,65% dos projetos aprovados, ou seja, equivalente a 75,35% das proposições sociais como um todo, oriundo do Legislativo, foi rejeitado. De um total de 297 proposições, as 16 (7,48%) aprovadas, mais 38 (17,76%) rejeitadas das denominadas como “outras” áreas sociais (total de 54) se fazem inferiores diante das 67 (19,01%) aprovadas, somada às 176 (61,79%) rejeitadas da educação e saúde.

Tomando os Poderes como variável comparativa, os dados se tornam ainda mais reveladores. O Legislativo superou o Executivo na edição absoluta de projetos aprovados na área social como um todo: 67 (77,14%) contra 16 (22,86%). No entanto, embora o Legislativo tenha atuado mais na educação que na saúde, obtendo 57,14% de aprovações, tendência que se mostrou exitosa, em termos de desempenho comparativo, o Executivo obteve mais “sucesso”, uma vez que dos seus 14 projetos (apenas 20% do total das proposições gerais) enviados, todos foram aprovados.

Uma comparação entre as PLL da educação e da saúde pode revelar algumas dimensões mais específicas. A **Tabela 3** abaixo demonstra por Poder e por Legislatura o desempenho de tais proposições.

**Tabela 3 - Proposições legislativas do Executivo e do Legislativo sobre Educação e Saúde apresentadas à ALEPA (13ª, 14ª e 15ª Legislaturas)**

Poder	Objeto	Res	13ª		14ª		15ª		Subtotal
			N	%	N	%	N	%	N
Executivo	Educação	Apr	2	14,29	1	7,14	3	21,43	6
		Rej	-	-	-	-	-	-	-
	Saúde	Apr	2	2,60	2	2,60	4	5,19	8
		Rej	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Subtotal</b>		<b>4</b>	<b>28,57</b>	<b>3</b>	<b>21,43</b>	<b>7</b>	<b>50,00</b>	<b>14</b>
Legislativo	Educação	Apr	7	3,24	10	4,63	2	0,93	19
		Rej	39	18,06	18	8,33	20	9,26	77
	Saúde	Apr	4	1,85	10	4,63	7	3,24	21
		Rej	36	16,67	22	10,19	41	18,98	99
	<b>Subtotal</b>		<b>86</b>	<b>39,81</b>	<b>60</b>	<b>27,78</b>	<b>70</b>	<b>32,41</b>	<b>216</b>
Subtotal por Legislatura	Educação	Apr	9	3,91	11	4,78	5	2,17	25
		Rej	39	16,96	18	7,83	20	8,70	77
	Saúde	Apr	6	2,61	12	5,22	11	4,78	29
		Rej	36	15,65	22	9,57	41	17,83	99
<b>Total de proposições</b>			<b>90</b>	<b>39,13</b>	<b>63</b>	<b>27,39</b>	<b>77</b>	<b>33,48</b>	<b>230</b>

Fonte: Cordovil (2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Conforme exposto pela **Tabela 3** acima, a produção sobre educação contempla 25 propostas aprovadas e 77 rejeitadas, somando 102 projetos ao todo. A produção sobre saúde possuiu 29 projetos aprovados e 99 rejeitados, num total de 128 proposições. Do total de projetos enviados à ALEPA, nas duas subáreas, percebe-se que a 13ª Legislatura foi a mais produtiva, com 39,13% das proposições gerais, porém com alta taxa de rejeição tanto na educação (16,96%) quanto na saúde (15,65%), fato que se reproduziu com a 14ª Legislatura, segunda mais produtiva (33,48% dos projetos tramitados), que evidenciou uma elevação do percentual de rejeição especificamente na área de saúde (17,83%).

Quanto aos Poderes, o destaque é para a superioridade da taxa de aprovação do Executivo, especialmente nas 13ª (28,57%) e 15ª (50%) Legislaturas, em projetos de educação, representando 14,29% e 21,43%, respectivamente. O Legislativo foi mais ativo também nas 13ª (39,81%) e 15ª (32,41%) Legislaturas, porém, com alto índice de rejeição nas duas subáreas (17,11% em educação) (17,98% em saúde). No total por Legislatura, a 13ª com 16,96% de rejeição em educação e 15,65% em saúde, somada à 14ª, com 17,83% de rejeição em saúde, demonstram que os números seguem um comportamento condicionado pelo desempenho dos Poderes no processo decisório. A **Tabela 4** abaixo demonstra como essas variáveis se comportaram, conforme o ano da Legislatura, revelando como as proposições se manifestam, estrategicamente, na relação entre os Poderes no ano eleitoral dos municípios.

**Tabela 4 - Proposições legislativas sobre Saúde e Educação apresentadas à ALEPA, por ano e origem (1995-2006)**

Ano	Total por Ano (Executivo + Legislativo) (%)*					
	Prop		Apr		Rej	
	N	%	N	%	N	%
1995	21	9	4	1,74	17	7,39
1996(a.e.m)	11	5	2	0,87	9	3,91
1997	28	12	8	3,48	20	8,70
1998	30	13	1	0,43	29	12,61
1999	18	8	5	2,17	13	5,65
2000(a.e.m)	20	9	7	12,96	13	5,65
2001	22	10	11	20,37	11	4,78
2002	3	1	-	-	3	1,30
2003	26	11	10	4,35	16	6,96
2004(a.e.m)	9	4	1	0,43	8	3,48
2005	22	10	1	0,43	21	9,13
2006	20	9	4	1,74	16	6,96
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>-</b>	<b>54</b>	<b>-</b>	<b>176</b>	<b>-</b>

Fonte: Cordovil (2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

A sigla (a.e.m) representa ano de eleições municipais.

\*Percentuais por ano calculados com base no total das proposições.

No geral, os dados apresentados acima, aparentemente não revelam uma regularidade ou grandes variações que possam suscitar maior rigor na análise. A distribuição da PLL sobre educação e saúde por ano, demonstra que os projetos aprovados foram mais freqüentes no ano de 2001 (ano pós-eleições municipais), com 20,37% dos projetos totais, embora os anos de 1997, 1998 e 2003 tenham sido mais propositivos proporcionalmente. O ano de 2000 (ano eleitoral) também foi bastante ativo, com 12,96% de aprovações no montante de propostas totais. Embora tenham sido bastante produtivos, os anos com os mais altos percentuais de rejeição foram os de 1997, 1998 e 2005, com 8,70%, 12,61% e 9,13%, respectivamente, do valor global das proposições.

Essas tendências precisam ser qualificadas com outras variáveis igualmente reveladoras. A **Tabela 5** (ver **Apêndice B**) pretende estabelecer algumas conexões interessantes à análise, apresentando como os dados se comportaram com a inclusão da variável comparativa e distributiva entre educação e saúde e o desempenho entre os Poderes ao longo dos anos. Vê-se que é possível identificar o sucesso das aprovações do ano de 2001. Este se deve ao bom desempenho do Legislativo na educação e saúde, com aprovações de seus projetos em torno de 2,61% do valor global das proposições, saldo positivo, visto que nos outros anos, esse percentual de aprovação não ultrapassou 1,74%.

Por outro lado, o baixo desempenho do Legislativo foi mais expressivo nos primeiros e últimos anos do período estudado, com índices de rejeição de 4,35% em 1995, 5,22% em 1997, 4,78% em 1998, 5,22% em 2003, 5,65% em 2005 e 5,22% em 2006. Especificamente na primeira e última legislatura estudada (13<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup>), esses anos somados compreendem um percentual de 30,44% de todas as rejeições dos projetos sobre saúde oriundos do Legislativo. Sobre educação, este Poder apresentou uma peculiaridade, sofreu mais rejeição praticamente nos primeiros anos, variando entre 3,04% em 1995, 2,61% em 1996, 3,48% em 1997, 7,83% em 1998 e 3,91% em 1999, computando um total de 20,87% do conjunto das proposições.

No caso do Executivo, um fato chama atenção. Este Poder propôs e aprovou seus projetos sobre educação concomitantemente com os de saúde, especificamente nos anos de 1997, 2001 e 2003, o que representou 4,33% de todas as proposições estudadas. Os dados revelam ainda que as investidas legislativas do Executivo na área da saúde tiveram êxito em cada ano da 15<sup>a</sup> Legislatura, somando um percentual de 1,72% da distribuição total dos projetos.

#### 4.1.1.1 Distribuição, conteúdo e abrangência

Essa seção compreende análise distributiva das proposições legislativas sobre educação e saúde, observando a variável Poder, Assunto específico (conteúdo) e abrangência dos benefícios no interior das Legislaturas estudadas, bem como seus agentes institucionais: os partidos políticos.

A **Tabela 6** (ver **Apêndice C**) expõe, por Legislatura, o desempenho dos Poderes na distribuição quantitativa por abrangência das proposições sobre educação e saúde. De antemão, é preciso fazer uma consideração metodológica. O percentual comparativo entre resultados por assunto encontra-se nos valores horizontais de cada abrangência, baseado no valor absoluto do total dessas respectivas abrangências. O percentual comparativo entre resultados por abrangência encontra-se nos valores verticais, baseando-se nos respectivos resultados absolutos totais por abrangência. Para cada Poder, separadamente, e para efeito didático, primeiramente considera-se como um “marco de significância” os percentuais comparativos desses totais por abrangência, que revela o nível de dispersão ou concentração da PLL em percentuais, para assim, considerar depois, dentro desse nível, a comparação dos percentuais de desempenho nos respectivos resultados das subáreas.

A **Tabela 6** indica ainda que a 13ª Legislatura expressa mais uma vez a superioridade do Executivo na aprovação dos projetos nas duas subáreas, conforme destacado antes. A distribuição desse desempenho deu-se apenas por abrangência estadual e setorial, com 50% para cada uma. O Legislativo, por sua vez, embora não tenha tido muito êxito em suas aprovações, diversificou sua produção, atuando em todas as abrangências. Das 75 (87,20% das proposições totais) rejeições, 45,33% foram de abrangência individual, especificamente em educação, que representou 58,82% das rejeições dessa abrangência. Obteve ainda significativa rejeição na estadual, com 26,67% das abrangências, na qual a força motriz fora a saúde, com 65% dessa última.

Quanto à aprovação, chama atenção que dos 11 (12,80% do total proposto) projetos aprovados pelo Legislativo, 7 (63,64%) foram de abrangência individual, mas especificamente na área de educação, com 71,43% dessa classificação. A saúde também não ficou muito atrás, pois contemplou 27,27% dentre as abrangências, com 66,67% das aprovações totais, respectivamente. Outro dado é importante ressaltar, 100% das proposições de abrangência local foi rejeitado, todas em educação.

A 14ª Legislatura apresentou algumas diferenças. O Executivo legislou menos nesses assuntos, sua produção ficou menos diversificada ainda, atuando apenas na setorial, que representou 66,70% de aprovações na saúde e 33,33% na educação. Quanto ao Legislativo, nessa Legislatura, deixou de legislar projetos de cunho local, concentrando sua produção mais nos de cunho individual e estadual, cujos mais expressivas foram, respectivamente, as 62,50% e 22,5% de rejeições frente às totais. No primeiro caso, as rejeições foram bem distribuídas, com 52% para educação e 48% para saúde. As aprovações também se deram com maior frequência nesses dois níveis, consistindo em 60% (deste, 75% em educação) e 30% (deste, 83,33% em saúde) do total das proposições.

A 15ª Legislatura revelou um Executivo mais abrangente, deslocando seu bom índice de desempenho para 71,43% no individual, 14,29% para o estadual e 14,29% para o setorial. Embora comparativamente o percentual total de aprovações indique o favorecimento da saúde, pelo marco de significância, este Poder revelou-se aqui mais produtivo na educação no nível individual. O Legislativo recuperou seu bom desempenho no número de proposições, quase igualando às da 13ª Legislatura.

No entanto, quanto à produção local, manteve-se semelhante a 14ª Legislatura, atuando apenas, também sem sucesso, na abrangência estadual (42,62%), individual (54,1%) e setorial (3,28%). Das duas primeiras, as principais rejeições vieram, respectivamente, da educação (53,85%) e da saúde (81,82%). Quanto às aprovações, vê-se que nos dois primeiros casos, houve uma equiparação de desempenho, pois os dois níveis obtiveram, cada um, 44,44%, sendo que 100% foi oriundo da saúde na abrangência estadual e 50% para educação e saúde, cada um.

O **Quadro 2** a seguir, apresenta um padrão de desempenho comparativo entre Executivo e Legislativo sobre as proposições de educação e saúde, no decorrer das Legislaturas. A idéia é identificar e analisar o “núcleo duro” da interação institucional e sua interface com os níveis de abrangência, por Legislatura e por subáreas.

Observe como os poderes se comportaram no desempenho comparativo dos Poderes nas duas subáreas. As Legislaturas representam o fluxo progressivo dos projetos de educação e saúde entre 1995 a 2006. O “Res” significa o resultado desses projetos e “Desemp” se refere ao padrão predominante desse resultado. As abrangências correspondem ao padrão predominante desse desempenho conforme sua intensidade.

Poder	Subárea	Res	Legislatura					
			13 <sup>a</sup>		14 <sup>a</sup>		15 <sup>a</sup>	
			Desemp (Exe. x Leg.)	Abrangência predominante	Desemp (Exe x Leg)	Abrangência predominante	Desemp (Exe x Leg)	Abrangência predominante
Executivo	Educação	Apr Rej	Menor Maior	Estadual e Setorial	Menor Maior	Setorial	Menor Maior	Individual
	Saúde	Apr Rej	Menor Maior	Estadual e Setorial	Menor Maior	Setorial	Menor Maior	Individual
Legislativo	Educação	Apr Rej	Maior Menor	Individual	Maior Menor	Individual	Maior Menor	Estadual
	Saúde	Apr Rej	Maior Menor	Individual	Maior Menor	Individual	Maior Menor	Individual

Quadro 2 - Desempenho geral entre Executivo e Legislativo nas proposições sobre educação e saúde, por abrangência – 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas

Fonte: Cordovil (2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Como pode ser observado acima, o Executivo, comparado ao Legislativo, manteve um maior desempenho entre os respectivos resultados no que tange às aprovações de seus projetos, em todas as subáreas. Obteve melhor desempenho em termos de aprovações das poucas proposições, porém, amargando um menor em termos de proposições comparado ao grande volume da produção do Legislativo. Embora no Executivo não tenha havido alteração de abrangência entre as subáreas que atuou, o quadro revela uma mudança progressiva de abrangência no conjunto das subáreas no decorrer das Legislaturas, especificamente de Estadual e Setorial na 13<sup>a</sup> Legislatura para Setorial na 14<sup>a</sup>, e desta, para Individual na 15<sup>a</sup> Legislatura.

Esse padrão parece revelar que há duas situações aparentemente distintas na interação entre os Poderes no que tange à PLL. Primeiro que, do ponto de vista dos resultados, parece haver um "núcleo-duro" que caracteriza o predomínio do tipo de desempenho entre Executivo e Legislativo na relação entre proposição e Aprovação de projetos, tanto na educação quanto na saúde. Ficou claro que o Executivo permaneceu mais "eficiente" que o Legislativo invariavelmente tanto nas Legislaturas quanto nos assuntos da educação e saúde, apesar do parlamento ter sido mais propositor.

Segundo, é que os dois Poderes mudaram gradativamente de tipo de abrangência predominante, tanto na educação quanto na saúde, progressivamente de legislatura para legislatura, porém, no sentido mais ou menos inverso. O Executivo, de Estadual e Setorial tendeu à abrangência Individual, revelando-se possuir uma agenda de proposições mais diversificada, embora não tenha do ponto de vista do processo legislativo. Já o Legislativo, de predominantemente Individual nas duas subáreas, passou a diversificar para Estadual,

especialmente na educação. Este Poder, conforme destacado até aqui, possuiu uma abrangência diversificada quanto à produção de leis, atuando em todo processo legislativo, porém, do ponto de vista do escopo dos assuntos, tendeu à produção legislativa Estadual e Individual (esta com maior ênfase).

#### *4.1.1.1.1 As preferências parlamentares*

Como foi discutido acima, o Executivo apresentou menos projetos na área de educação e saúde, mas superou o Legislativo em termos de aprovação de suas propostas. Os **Quadros 3, 4 e 5** (ver **Apêndice D**) apresentam os assuntos específicos de cada subárea e sua correlação estatística entre os Poderes no decorrer das Legislaturas estudadas.

Os dados do **Quadro 3** revelam que o Executivo atuou sobre educação especificamente em assuntos relativos ao “conselho estadual de alimentação escolar”, com 33,33% de suas proposições totais. Atuou significativamente, na 13ª Legislatura, também neste assunto, somando aos de “Escola de Governo” e “Sistema Estadual de Educação”. Já sobre saúde, este Poder atuou mais expressivamente na 15ª Legislatura, distribuindo suas proposições em assuntos relativos ao “Hospital Metropolitano e Hospitais Regionais”, “Vigilância Sanitária a Produtos de Origem Animal” e “Plano de Assistência à Saúde do Estado – PAS”, que no conjunto representaram 50% do total de suas proposições. No entanto, em termos de assunto, o Executivo legislou predominantemente sobre “órgãos públicos de saúde”, especialmente nas 13ª e 14ª Legislaturas, somando 37,50% de suas proposições totais nessa área.

Os **Quadros 4 e 5** apresentam agora o “desempenho qualitativo” (conteúdo) das proposições do Legislativo, no tocante à educação e saúde. Em função da complexidade e da abrangência de assuntos tratados por este Poder, optou-se por apresentar os dados de forma desagregada sobre as respectivas subáreas, visando facilitar análise comparativa. Pelo exposto, observa-se a diversidade de assuntos tratados pelo Legislativo.

Os aspectos mais significativos são que, do ponto de vista das aprovações totais na educação, as proposições se concentraram em “Currículo Educacional e Escolar”, com 21,05%, seguido de “Acessibilidade Educacional e Escolar para Alunos”, “Concessão de Benefícios para Profissionais da Educação”, “Processo Educacional e Pedagógico” e “Programa de Incentivo à Educação”, cada um com 10,53%, do total das aprovações. A 14ª Legislatura representou boa parte dessas aprovações. Quanto às rejeições, com percentual

total maior na 13ª Legislatura, o destaque foi também para “Currículo Educacional e Escolar” (28,27%), seguido de “Concessão de Benefícios para Estudantes”, com 14,29% e “Programa de Incentivo à Educação”, com 10,39%, do valor global das rejeições. Interessante é que nesses assuntos, com exceção do segundo, as maiores rejeições ocorreram na 13ª Legislatura.

O **Quadro 5** demonstra a distribuição por abrangência especificamente nos assuntos da saúde oriundos do Legislativo. Nele se observa também, uma grande diversidade do interesse parlamentar, distribuída num total de 120 propostas tramitadas que, para efeito de análise, foram agregadas em 39 classificações de assuntos.

Identificou-se que o Legislativo atuou na saúde com mais vigor na aprovação de propostas sobre “Regulamentação de Atividades de Saúde (Obrigatoriedade de Serviços em Estabelecimentos Públicos e Privados)”, representando 23,81%, seguido de “Prevenção (Doenças Sexualmente Transmissíveis - DST's, Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS, Drogas, Álcool, Tabagismo, etc.)” com 14,29% e “Política Estadual de Medicamentos” com 9,52%, do total das aprovações.

As rejeições nessa subárea representaram 82,5% do total das proposições, cuja maior parte, 41,41% ocorreu na 15ª Legislatura. O campeão de rejeições foi também o assunto “Regulamentação de Atividades de Saúde (Obrigatoriedade de Serviços em Estabelecimentos Públicos e Privados), constando com 29,29%, seguido de “Controle de Doenças Crônicas Degenerativas (Diabetes, Insuficiência Renal, Câncer, etc.)” computando 13,13% e “Prevenção (DST's, AIDS, Drogas, Álcool, Tabagismo, etc.)” com 8,08%, do valor global das rejeições. Desses três assuntos, excetuando-se o segundo, a maior parte das rejeições se deveu na 13ª Legislatura, muito embora, em termos globais, a concentração daquelas tenha sido predominante na 15ª Legislatura.

#### *4.1.1.1.2 A atuação dos partidos*

Antes de se aprofundar nos dados empíricos sobre a distribuição da PLL por legenda, é preciso, de antemão, expor alguns elementos conceituais sobre os partidos políticos no Brasil. Longe de esgotar a discussão, aborda-se aqui, para fins dos objetivos do estudo, a noção de partidos no que se refere à sua função no interior do subsistema político brasileiro, especificamente no sistema partidário parlamentar.

Em regimes democráticos, há pelo menos duas noções distintas sobre os partidos em regimes democráticos, uma ampla e outra restrita<sup>88</sup>, uma extra-parlamentar e outra parlamentar, relacionadas ao sistema partidário (NICOLAU, 1996). No Brasil, a literatura especializada define sistema partidário a partir da análise do: (1) número de partidos (de baixa, média e alta fragmentação); (2) campo de atuação dos partidos no sistema político (arena eleitoral ou parlamentar) e da (3) posição ideológica dos partidos (polarização)<sup>89</sup> (LIMA JÚNIOR, 1997). Como nossa pesquisa se desenvolveu no âmbito legislativo, observando o comportamento dos partidos e de seus membros nessa arena, nosso parâmetro de análise restringir-se-á ao sistema partidário parlamentar.

É importante frisar que essa concepção teórica precisa ser relacionada a algumas mudanças institucionais ocorridas no Brasil nas últimas décadas. A partir de 1985, com o declínio do regime autoritário e início da redemocratização do país<sup>90</sup>, emerge um novo cenário político com tendências à fragmentação partidária em nível eleitoral e parlamentar, seja na esfera federal ou estadual. Esse fenômeno caracteriza a transição do bipartidarismo para o multipartidarismo. No entanto, apesar de os partidos serem resultantes de um processo de criação de cima para baixo, no qual Estado caracterizava fortemente sua função governativa (SOUZA, M., 1983), nossa fragmentação partidária tem propiciado o surgimento de governos de coalizões (NICOLAU, 1996) e um papel central na organização do Executivo (MENGUELLO, 1998). Tendência que, como previa Lima Júnior (1997), possui relevante peso sob o mesmo marco institucional legal, visto que a nacionalização do sistema partidário em formatos diferentes nos estados atesta o impacto de condicionantes contextuais igualmente diferenciados em nível local.

No caso do Pará, a partir desse período, as elites políticas ainda conservadoras acomodaram-se em torno da competição pelos votos no mercado eleitoral, dando contornos ao novo multipartidarismo local. Além dos partidos oriundos do interior da Aliança

---

<sup>88</sup> A primeira procura dar conta de todas as dimensões do fenômeno partidário (organizações que atuam na arena eleitoral em países democráticos, partidos únicos em regimes fechados, partidos militantes (religiosos, étnicos, regionais, ideológicos) que operam à margem do sistema político com ação extraparlamentar (NICOLAU, 1996).

<sup>89</sup> Esta última tipologia foi proposta por Sartori, combinando em uma classificação dos sistemas partidários competitivos e não competitivos (moderados ou extremados).

<sup>90</sup> Segundo Schmitt (2000), dois fatos contribuíram para a transição do bipartidarismo para multipartidarismo no Brasil: (1) a decretação de anistia que viabilizou o retorno dos exilados políticos e a (2) revogação, através da Emenda Constitucional nº 11, dos atos institucionais (inclusive o AI-5) e complementares decretados desde 1964.

Renovadora Nacional (ARENA) - Partido Progressista Renovador (PPR)<sup>91</sup>, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Liberal (PL), Partido da Frente Liberal (PFL<sup>92</sup>); e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) - Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), surgiram o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Democrático Trabalhista (PDT) como novos atores políticos e sociais frutos da recente realidade sócio-econômica vivida pelo Estado do Pará (SIQUEIRA, 1999).

Entre 1995 e 2006, os efeitos da fragmentação têm se tornado mais evidentes, uma vez que se observa a passagem pela ALEPA de pelo menos 18 partidos: PC do B, PDT, PFL, PL, PMDB, Partido Progressista Brasileiro - PPB (fusão do Partido Progressista - PP com PPR), PPS, PSB, Partido Social Cristão - PSC, Partido Social Democrata - PSD, PSDB, Partido Social Trabalhista - PST, PT, PTB, Partido Verde - PV e Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. A **Tabela 7** (ver **Apêndice E**) demonstra a distribuição absoluta e proporcional desses partidos por ano de cada Legislatura estudada, conforme a magnitude distrital de 41 cadeiras no Legislativo estadual. O **Gráfico** a seguir, expõe a evolução dos partidos na ALEPA no decorrer dos anos que compõem as Legislaturas estudadas.

---

<sup>91</sup> Hoje PP (Partido Progressista) novamente. Em função da fusão com o PP a partir de 1995 originando o PPB. Findo governo Cardoso e completado mais esse ciclo na vida política do país, a Convenção Nacional do PPB, buscando inspiração nas transformações políticas internacionais, decide, em 4 de abril de 2003, retirar da sigla a letra "B", ficando apenas "PP".

<sup>92</sup> Atual DEMO – Democratas.

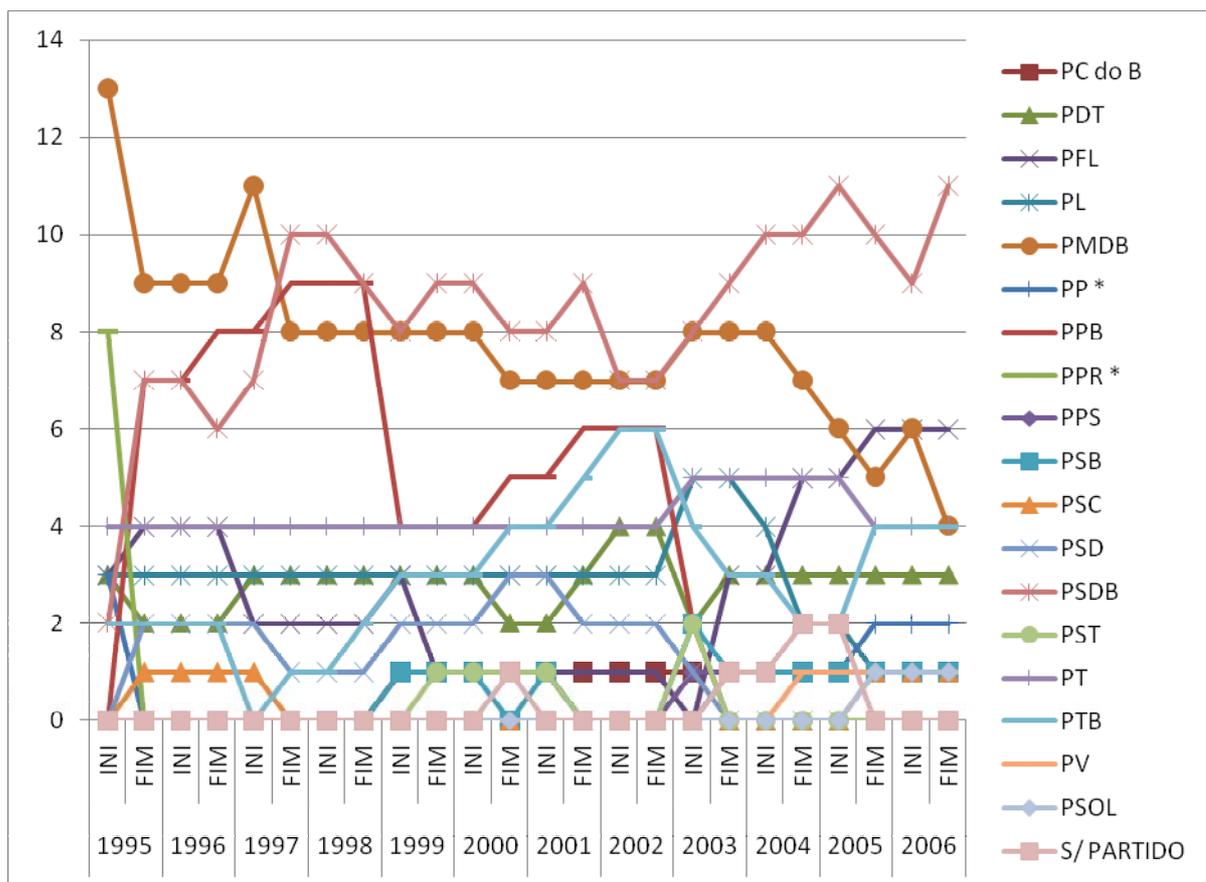


Gráfico 1 - Evolução dos partidos políticos na ALEPA - 1995 a 2006

Fonte: Diário Oficial da ALEPA (1995 a 2006), Cordovil (2005), Cordovil (2007) e Cordovil (2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA.

\* Fusão partidária em 1995, que deu origem ao PPB, atual PP desde 2003.

Seria exaustivo analisar detalhadamente a evolução de cada partido, mas algumas tendências gerais merecem ser destacadas. Dentre as maiores bancadas, observaram-se algumas tendências oscilantes. O PSDB obteve, ao longo dos anos, uma evolução significativa no número de cadeiras na ALEPA, em grande parte por resultados eleitorais, adesismo partidário ao governo e migrações partidárias, obtendo seu ponto máximo no final de 2006. Essa tendência se aplica ao caso do PFL, que pulou de 3 para 6, entre 1995 e 2006, embora esta legenda tenha ficado sem representantes no Legislativo estadual no início de 2003. Pode-se dizer também que o PTB seguiu tendência semelhante, visto que aumentou de 2 para 4 deputados, no mesmo intervalo de tempo.

Por outro lado, o PMDB que tinha a maior bancada no início de 1995, viu seu quadro reduzir-se de 13 para 4 deputados, tendência semelhante do PL, que caiu de 3 para 1 representante. Alguns partidos mantiveram-se relativamente estáveis, com apenas pequenas modificações de seus quadros, é o caso de PDT e PT.

Outros partidos possuem tendências peculiares, PC do B, PP, PSC, PV e PSOL, que se mantiveram estáveis em número de representantes, embora não tenham participado em todas as três Legislaturas estudadas. Outros casos chamam atenção. PPB, por exemplo, que surgiu da fusão entre PPR e PP em 1995, observou dois pontos negativos, uma queda de seu quadro, de 7 para 2, seguida da sua extinção de sua legenda no início de 2003, retornando a sigla de origem, PP no final de 2003.

Essa modificação desvirtuou suas proposições legislativas, visto a fragmentação distributiva da produção legal e das emendas em três legendas. Já PSOL, PV, PSC, PSD e PST sugeriram no decorrer das legislaturas, sendo que os três últimos foram extintos no interior do Legislativo, muitos por troca ou migração partidária. Nesses casos peculiares, os valores absolutos das proposições legislativas ficaram comprometidos em função da instabilidade, mudança ou mesmo anulação da PLL e das emendas destas respectivas legendas.

A **Tabela 8** serve como incremento aos dados acima sobre a composição partidária na ALEPA, demonstrando sua taxa de renovação. Observa-se que pela renovação líquida do Legislativo paraense, entre 1995 e 2006, ocorreu uma progressiva renovação partidária, saltando de 30 na 13ª Legislatura, para 52,38 na 15ª Legislatura. Esse quadro reflete em termos quantitativos a tendência ao multipartidarismo e à fragmentação do legislativo estadual paraense.

**Tabela 8 - Taxa de renovação da composição da ALEPA (Valores Ponderados)**

Ano	RENOV(L2)	RENOV(C2)	RENOV(V)	RENOV(B2)	CONSERV
1994 - 1998	30	70	-	73,17	55
1999 - 2002	50	50	-	48,78	67,74
2003 - 2006	52,38	47,62	-	51,22	64,52

Fonte: Cordovil (2009), adaptado do relatório LEEX (ver: [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)).

Obs.: RENOV (L2)=renovação líquida, modo 2; RENOV(C2)=renovação compulsória, modo 2; RENOV(V)=renovação vegetativa, modo 2; RENOV(B2)=renovação bruta, modo 2; CONSERV =conservação.

Quanto à abrangência da PLL sobre educação e saúde por partido, as **Tabelas 9, 10, 11 e 12** (ver **Apêndice F**) mostram por Legislatura, respectivamente, e de forma consolidada quais os escopos distributivos que predominaram na ALEPA.

Os dados desagregados por Legislatura revelam uma tendência geral. O PSDB foi um dos partidos mais proponentes com 22%, 17% e 21,43% do total das proposições, respectivamente nas 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas. Na 13ª Legislatura, este partido obteve 89% de suas proposições rejeitadas, sendo que na maior parte (71%) na saúde, especificamente em

abrangência estadual. Suas aprovações (11%) foram distribuídas por igual nas duas subáreas, uma de abrangência local (educação) e outra estadual (saúde). Na 14ª Legislatura, o PSDB, elevou seu percentual para 50% de aprovações, atuando ainda mais na saúde (80%), com abrangência estadual. Suas rejeições foram maiores também na área da saúde, porém distribuídas em abrangência estadual e individual. Nessa Legislatura, o PSDB, viu seu percentual de aprovação cair para 27% e suas rejeições aumentarem para 73%. No primeiro caso, 50% na educação e 50% na saúde, respectivamente, com abrangência predominantemente individual, estadual e setorial, e no segundo caso com a maior proporção também na saúde, com 82%, porém, predominantemente na abrangência individual.

A segunda maior parte da produção originou-se do PPB (12% na 13ª), PFL (28% na 13ª e 15,71% na 15ª) e PMDB (17% na 14ª e 17,14% na 15ª). No primeiro caso, na 13ª legislatura, viu-se 80% de suas proposições rejeitadas, nas duas subáreas e na mesma proporção e no mesmo tipo de abrangência predominante individual. No segundo caso, viu-se um PFL altamente ativo, sendo campeão de projetos na 13ª legislatura, com 28% do total, porém, destas sofrendo 92% rejeições, que em sua maior parte foram na educação (59%), abrangência individual, contra 41% sobre saúde, em abrangência estadual. No entanto, esse partido não atuou nestas subáreas na 14ª legislatura, voltando apenas na 15ª legislatura, mas repetindo o baixo desempenho, 91% de rejeições, na sua maior parte na saúde, predominantemente com abrangência individual. Sua única aprovação foi também na saúde, porém, de abrangência estadual. Já no terceiro caso, percebe-se um partido pouco propositivo na 13ª legislatura, apenas 7% de toda a produção. Porém, com significativo sucesso. Obteve 67% de rejeições, sendo 75% destas na saúde, predominantemente na abrangência individual estadual. Seus 33% de aprovações foram 100% em educação, predominantemente na abrangência individual.

Já na 14ª legislatura o PMDB foi um dos maiores propositores, 17% do total da produção, sendo que 70% de rejeições na sua maior parte na saúde com abrangência dividida entre estadual e individual, e 30% de aprovações na sua maior parte também na saúde, dividida entre estadual e setorial. Na 15ª legislatura, este partido foi o segundo maior produtor, porém, com baixa taxa de Aprovação de suas proposições, 100% de rejeições, 75% destas na saúde e 25% na educação, ambas de predominância individual.

A **Tabela 12** com os dados agregados por legislatura, indica o padrão geral dos partidos no conjunto das proposições ao longo de todo período estudado. Sobre educação e saúde, quatro partidos se destacaram. O PSDB como o maior propositor, 20,37%; PFL como

o segundo, 16,20%; e, PMDB e PT, empatados com a terceira maior produção de projetos, 12,96% cada. Juntos, esses partidos representaram 62,49% de toda a PLL nessas duas subáreas.

Cada um desses partidos apresentou certas peculiaridades. Conforme a tendência geral, o PSDB obteve mais rejeições do que aprovações, 75% contra 25%, respectivamente.

No primeiro caso, equilibrou sua produção entre educação e saúde, mas no segundo caso foi melhor na saúde, com abrangência predominante estadual (75%). Suas rejeições foram predominantemente individuais, tanto para saúde quanto para educação.

O PFL, por sua vez, foi o que obteve 91% de rejeições, das quais 63% foram sobre saúde, na maior parte individual. Dos seus 9% de aprovações, 67% foram também em saúde, porém, destas, 100% de abrangência estadual.

De sua produção total, o PMDB obteve 82% de rejeições, das quais 70% foram sobre saúde, de abrangência individual. No entanto, das apenas 18% aprovadas atuou 60% em educação, também predominantemente individual.

O PT registrou 82% de rejeições, na sua maior parte em educação, cuja abrangência predominante foi estadual. Já suas aprovações, foram também na educação, porém, com predominância individual.

#### 4.2 AS EOE`s DA EDUCAÇÃO E SAÚDE - 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> LEGISLATURAS

Este subitem discorre sobre as emendas ao Orçamento Anual do Estado, no que tange à educação e à saúde, enfatizando seu aspecto distributivo. As EOE`s<sup>93</sup> constituem um processo de realocação de recursos orçamentários para Região ou sub-região a qual o deputado representa, podendo estar direta ou indiretamente relacionado ao partido que esse parlamentar pertence. Elas atuam especificamente sobre os PLOA`s, oriundos do Governo (Executivo), e são instrumentos de negociação e barganhas políticas frente a este Poder.

A **Tabela 13** revela o padrão quantitativo, analisando suas correlações proporcionais significativas à análise qualitativa. Os dados sobre as emendas gerais, incluindo educação e saúde, estão completos apenas de 1995 a 2002, o que não anula seu teor significativo para

---

<sup>93</sup> De acordo com a CEP-89, os orçamentos anuais são constituídos via projetos de lei, acompanhado de demonstrativo regionalizado e setorizado das receitas e despesas, serão submetidos à apreciação da ALEPA, cabendo a esta Aprovar ou rejeitar, ou emendar via proposição parlamentar (Pará, 2002). Esta última sendo encaminhada ao CFFO, que encarregada de examinar e fiscalizar o cumprimento dos dispositivos constitucionais da LDO aprovará a emenda que indique compatibilidade com o PPA, do Estado, indicação de disposição das alocações dentre dos limites previstos entre despesas e receitas previstas no OE, etc.

análise comparativa das tendências específicas, inclusive para correlação com as variáveis institucionais. Os dados sobre as emendas específicas da educação e saúde estão completos (1995 a 2006) e sua análise poderá ser a mais próxima da tendência padrão de todo período estudado.

**Tabela 13 - Emendas gerais ao Orçamento do Estado - 1995 a 2002\***

<b>Ano</b>	<b>Prop</b>	<b>Apr</b>	<b>Rej</b>
1995	<b>48</b>	43	5
1996	<b>159</b>	83	76
1997	<b>408</b>	286	122
1998	<b>378</b>	308	70
1999	<b>376</b>	376	-
2000	<b>198</b>	-	198
2001	<b>586</b>	-	586
2002	<b>501</b>	-	501
<b>Total</b>	<b>2654</b>	<b>1096</b>	<b>1558</b>

Fonte: Cordovil (2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

\* Os dados de 2003 a 2006 estão incompletos, por isso, não é significativo expô-los nesta tabela.

Pela análise das EOE's, verificou-se que houve certa tendência crescente no número de proposições entre os anos de 1995 a 1997 (os três primeiros anos da 13ª Legislatura). Embora tenha havido oscilações nessa tendência nos anos seguintes, especialmente entre 1998 e 2000, as proposições cresceram bastante em todo período estudado.

A 13ª Legislatura iniciando com 48 e terminando com 378; e a 14ª Legislatura iniciando com 376 e encerrando com 501 proposições. Mesma tendência se observa quanto ao desempenho das emendas: com aprovação que subiu de 45 em 1995 para 376 em 1999. Porém, a partir de 2000 sendo totalmente anulado, com todas as proposições rejeitadas até final de 2002.

Interessante que nos últimos dois anos da 14ª o número de proposições aumentou fortemente, correspondendo a mais de 40% do total entre 1995 a 2002. Isso nos dá a idéia de que houve algum dispositivo ou regras institucionais que motivaram esse comportamento no interior das Legislaturas, ou mesmo fora destas. Talvez uma estratificação do desempenho de tais emendas possa revelar como essas variáveis endógenas tiveram foram influenciadas por possíveis variáveis exógenas ao processo decisório da educação e saúde na ALEPA. Veja como se deu essa variação no aspecto endógeno.

**Tabela 14 - Desempenho das Emendas gerais ao Orçamento do Estado - 13ª e 14ª Legislaturas**

Resultado	Legislaturas						Total (1995 - 2002)
	13ª 1995 a 1998			14ª 1999 a 2002			
	N	% (Leg)	% (Res)	N	% (Leg)	% (Res)	
N	720			376			1096
Apr		72,51			22,64		-
			65,69			34,31	100,00
N	273			1285			1558
Rej		27,49			77,36		-
			17,52			82,48	100,00
<b>Total por Legislatura</b>	<b>993</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>1661</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>2654</b>

Fonte: Cordovil (2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

De acordo com a **Tabela 14**, acima, a 13ª Legislatura foi a menos propositiva, porém, com maior sucesso, enquanto que a 14ª Legislatura foi a mais propositiva, porém, com menos sucesso. Essa afirmação pode ser observada através do auxílio dos percentuais por Legislatura (% Leg) e por Resultado (% Res).

No primeiro caso, as aprovações da 13ª Legislatura significaram 72,51% do total, enquanto que na 14ª Legislatura ficou com 22,64%. Já na avaliação do percentual por resultado entre as duas Legislaturas, destaca-se uma lógica inversa: agora é na 14ª Legislatura que o percentual de proposições rejeitadas supera o percentual de rejeição na 13ª de forma drástica: se esta foi responsável por apenas 17,52% das rejeições no seu período a 14ª Legislatura, no seu período também, representou 82,48% das proposições rejeitadas. Isso significa que houve uma mudança drástica no desempenho das proposições ao longo das duas Legislaturas. Embora tenha havido uma tendência crescente no conjunto delas, a lógica de suas aprovações se inverte radicalmente, contribuindo para uma elevadíssima taxa de rejeições no término da última Legislatura.

#### 4.2.1 Desempenho geral e específico

Analisando especificamente as emendas da educação e saúde, conforme **Tabela 15** se observa uma tendência semelhante ao padrão geral das EOE's. São poucas suas proposições

nos anos de 1995 e 1996, visto o baixo desempenho. Já de 1997 a 2000, viu-se um aumento das proposições, seguindo uma tendência estável, especialmente em aprovações, com exceção do último ano. A partir de 2001, essa tendência fica mais forte, porém seguida do seu baixo grau de aprovações, 51 apenas. Em 2002, as proposições voltam ao padrão estável dos anos anteriores, porém, com total rejeição. 2003 foi um ano atípico, com somente uma emenda, na qual foi aprovada, e 2004 com 4, sendo 3 rejeitadas. Destaque para 2005 e 2006, onde ocorre um crescimento altamente expressivo no número de emendas, porém acompanhada de sua total rejeição.

**Tabela 15 - Emendas da Educação e da Saúde ao Orçamento do Estado - 1995 a 2006**

Ano	Prop	Apr	Rej
1995	5	1	4
1996	3	2	1
1997	34	30	4
1998	26	23	3
1999	37	31	6
2000	32	-	32
2001	51	1	50
2002	35	-	35
2003	1	1	-
2004	4	1	3
2005	174	-	174
2006	164	-	164
<b>Total</b>	<b>566</b>	<b>90</b>	<b>476</b>

Fonte: Cordovil (2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

A **Tabela 16** (ver **Apêndice G**) é um pouco complexa e seu entendimento perpassa pelo significado das correlações percentuais por legislatura e por resultado, de cada subárea. Do ponto de vista do desempenho por resultado no interior de cada legislatura, destacam-se a diferenciação de algumas tendências significativas. Na 13ª Legislatura, os maiores percentuais de aprovação ocorreram na saúde, 87,72% contra 54,55% da educação, que pode indicar grande disparidade se, obviamente, se considerar os 45,45% de rejeições na educação, contra os 12,28% na saúde. Na 14ª e 15ª legislaturas se observa uma queda vertiginosa entre as aprovações. Respectivamente, as emendas da educação caem para 10% e 0,33%, e 21,38% e

2,38% na saúde. Como se vê, as duas subáreas sofreram grandes quedas no desempenho de suas proposições totais.

Os dados revelam ainda que, ao longo das legislaturas, os resultados são igualmente expressivos. As aprovações em educação e em saúde corresponderam, em sua maior parte, na 13ª legislatura, respectivamente com 75% e 60,98%, enquanto que nas outras legislaturas os percentuais ficaram muito abaixo. Evidentemente que, no sentido inverso, as rejeições compreenderam um elevado acréscimo de seu desempenho nas duas subáreas, visto que, na educação, isso se deu como uma tendência crescente mais ou menos distribuída entre as legislaturas, porém, sempre se mantendo um pouco acima das rejeições da saúde.

Esses dados indicam ainda que, do ponto de vista comparativo entre as subáreas, as aprovações em saúde foram proporcionalmente mais distribuídas ao longo das legislaturas, com uma queda não tanto radical quanto a da educação. Já as rejeições por legislaturas revelam um salto de 1,59% para 95,54% sobre educação entre a 13ª e 14ª legislatura. Interessante é que essa tendência não se repete com as rejeições sobre saúde entre as legislaturas estudadas. A parte das rejeições concentrou-se na 14ª, com 70,37% das proposições totais.

O **Gráfico 2** a seguir, faz a correlação entre o total de emendas da educação e saúde e mostra, de forma mais simples, as tendências de desempenho ao longo das três Legislaturas. A idéia é identificar e analisar a disparidade existente entre aprovações e rejeições, comparadas ao montante de proposições. Observa-se que as rejeições acabaram por convergir totalmente com as proposições ao término da última legislatura estudada. Algo que reflete um crescente processo de obstrução ao sucesso do Legislativo nessa matéria.

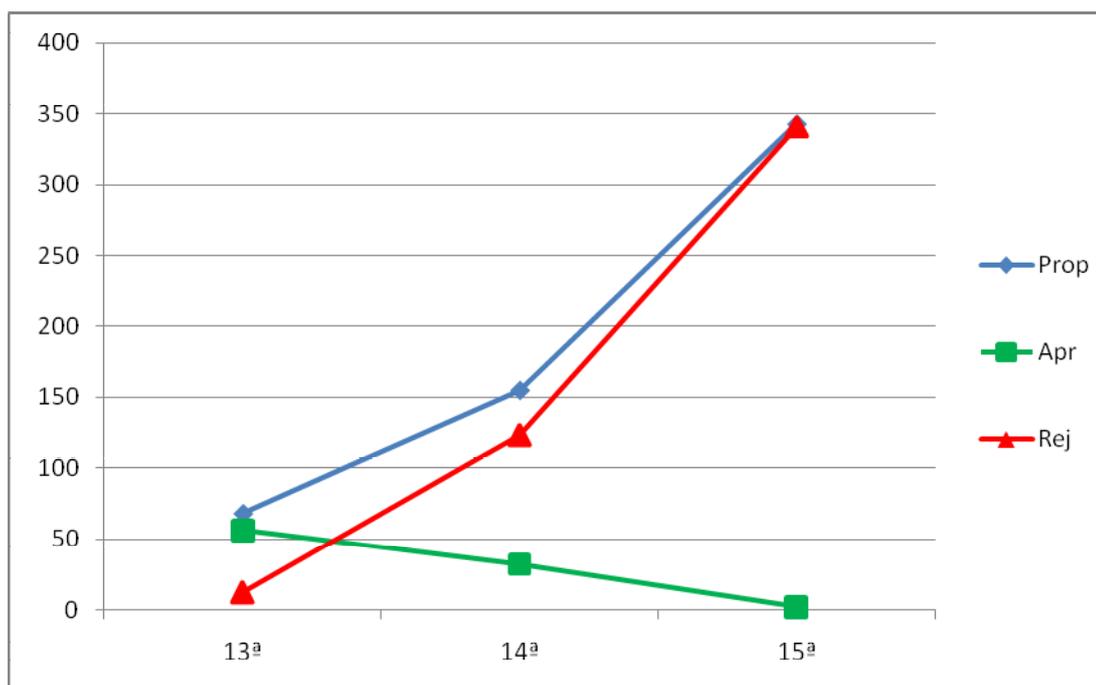


Gráfico 2 - Desempenho comparativo das Emendas ao Orçamento – Educação e Saúde – 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas

Fonte: Cordovil (2007) e Cordovil (2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Pelo **Gráfico 2** acima, observam-se duas tendências marcantes. A primeira refere-se à crescente proposição de emendas da educação e saúde como uma tendência constante ao longo das legislaturas, acompanhada de uma, igualmente constante, tendência a rejeições, especialmente entre a 14ª e 15ª. A segunda é que, numa proporção inversa a esta, houve concomitantemente uma tendência à queda constante das aprovações, expressando um distanciamento entre os pontos de aprovação e rejeição ao longo do período.

Veja a **Tabela 17** (ver **Apêndice H**) destaca a distribuição dessas tendências do ponto de vista do desempenho por subárea específica. 1995 e 1996 representaram, respectivamente, 0,88% e 0,53% do total das proposições nestas subáreas, representando apenas 0,84% e 0,21% das rejeições, em parte na saúde. Este baixo desempenho deu-se especificamente nas emendas da saúde, com 100% de rejeição. Já os anos de 1997, 1998 e 1999, representando apenas 6,01%, 4,59% e 6,54% do total das subáreas, foram responsáveis por 33,33%, 25,56% e 34,44% do total das aprovações, especificamente nas emendas de saúde. O ano de 2000 representou 5,65% das proposições e 6,72% das rejeições totais, que em sua quase totalidade foi também em saúde. Em 2001, como ano atípico, representou 9,01% das proposições, 10,50% das rejeições, com sua quase totalidade em saúde. O ano de 2002 significou 6,18% das proposições totais, sendo que 7,35% destas foram rejeitadas em 97,4% também em saúde. 2003 e 2004 obtiveram insignificantes números de proposições, 0,18% e 0,71%, cada um

representando 1,11% das aprovações, porém, com 100% na educação para o primeiro ano e 100% na saúde para o segundo ano. Já 2005 e 2006 representaram, respectivamente, 30,74% e 28,98% do total das proposições, que significaram 36,55% e 34,45% de todas as rejeições, das quais em sua maior parte deu-se sobre emendas da educação.

#### 4.2.2 Distribuição, conteúdo e abrangência

Quanto à abrangência das emendas nessas subáreas, a **Tabela 18** (ver **Apêndice I**) abaixo apresenta algumas correlações interessantes. Ele ajuda a identificar como essas tendências de crescimento e queda do percentual de emendas da educação e saúde se distribuiu entre os tipos de abrangências.

Como já frisado anteriormente, as rejeições foram uma tendência crescente ao longo das legislaturas, saltando de 17,6% na 13<sup>a</sup>, para 79,4% na 14<sup>a</sup> e 99,4% na 15<sup>a</sup>. Porém, nessas duas últimas legislaturas as emendas rejeitadas foram predominantemente locais, equivalendo, respectivamente a 78,86% e 95,89% do total de cada legislatura. Por outro lado, as emendas da 13<sup>a</sup> legislatura, que obtiveram apenas 17,6% de aprovações, foram predominantemente individuais, 41,67%. Isso pode sugerir que seja o tipo de abrangência a variável diferencial entre as legislaturas, mas, analisando-se o desempenho dos 82,4% das aprovações na 13<sup>a</sup>, percebe-se a mesma tendência sobre emendas de abrangência local.

Analisando as legislaturas individualmente, percebe-se certo padrão, mas com algumas especificidades. A 13<sup>a</sup> legislatura obteve 89,3% de aprovações, destinadas à saúde e com abrangência predominantemente local. Suas rejeições foram igualmente distribuídas entre estadual e local. Um dado a destacar é que os 10,7% de aprovação, que foram sobre educação, concentraram-se na abrangência individual. A 14<sup>a</sup> legislatura concentrou seus 96,0% de aprovações e 92,7% rejeições sobre saúde em abrangência local<sup>94</sup>, 96,77% e 85,09%, respectivamente. Em educação, seus apenas 3,13% de aprovações e 7,32% de rejeições foram totalmente estadual. Já na 15<sup>a</sup> legislatura, observou-se um equilíbrio entre as aprovações nas suas subáreas, porém, na educação predominantemente estadual e na saúde, local. Nesse período, as rejeições em saúde foram maiores também em emendas de abrangência local.

---

<sup>94</sup> Esses dados podem não ser muito significativos em função do número absoluto de emendas, apenas uma para cada subárea.

#### 4.2.2.1 Objetos de interesse parlamentar

Os **Quadros 6 e 7** (ver **Apêndice J**) a seguir, compreendem a distribuição qualitativa das emendas da educação e saúde, considerando o objeto de interesse parlamentar. Para efeito didático e fins demonstrativos, os dados das duas subáreas serão expostos de forma desagregada. Ao todo foram 322 objetos requeridos na área da educação e 244 na área da saúde, somando um total de 566 emendas.

De início, um fato chama atenção. Os principais objetos de interesse na área educação foram requeridos especificamente nos anos de 2005 e 2006, anos de maior rejeição de todo período estudado. Já os objetos de interesse da saúde estão, na sua maior parte, distribuídos entre os anos de 1997 a 2002.

O **Quadro 6** que dispõe os dados da educação revela que o objeto mais requerido foi “Construção de Unidades Escolares” com 26,09% do total das proposições, seguido de perto por “Informatização da Rede Escolar e Municipal de Ensino”, com 24,22% e “Reforma de Unidades Escolares”, com 21,74% das proposições totais. Nessa área, todos esses objetos sofreram 100% de rejeições. Há que se destacar que “Gestão Administrativa”, que representou 1,86% das proposições totais, obteve 100% de aprovação.

O **Quadro 7** referente à saúde mostra que o principal objeto de interesse parlamentar ao longo do período foi “Aquisição de Veículos (Ambulância / "Ambulança)”, com 40,16% de toda a produção de emendas nessa área, seguida de “Construção de Unidades de Saúde”, com 18,44% e “Aparelhamento e Aquisição de Equipamento e Material de Saúde”, com 15,98%.

É preciso ressaltar que desses objetos mais requeridos, parte significativa das duas proposições foi aprovada apenas entre 1997 a 1999, sendo o restante maciçamente rejeitado, especialmente entre os anos de 1999 a 2002.

#### 4.2.2.2 A atuação dos partidos

Com base nas **Tabelas 19, 20 e 21** (dados desagregados); e, **22** (dados agregados) (ver **Apêndice K**) expõem-se de forma comparativa as emendas por partido, evidenciando sua importância no desempenho das duas subáreas e sua influência na tendência distributiva ao longo das legislaturas. Considerando os dados desagregados, as legislaturas apresentaram

tendências diferenciadas, porém, com um fato comum, não houve proposições de emendas com abrangência setorial. A maior parte das emendas é de abrangência predominantemente local. A análise das legislaturas separadas contribui para verificar a crescente inclusão e participação das legendas no processo de realocação dos recursos do Orçamento do Estado, fato que segue a tendência do multipartidarismo do Legislativo paraense.

Na 13ª legislatura, participaram nesse tipo proposição o PDT, PL, PMDB, PPB, PSD, PSDB e o PT. Deste, destacaram-se quatro grandes propositores: o primeiro foi o PT com 22%, que equilibrou seu desempenho, obtendo 47% de aprovações (100% em saúde) contra 53% de rejeições (63% em educação e 38% em saúde), ambas de abrangência local. O segundo foi PPB, que obteve 21% do total, sendo 79% disso aprovado (55% em educação de abrangência individual e 45% em saúde sobre abrangência local) e 21% rejeitado (100% em saúde com abrangência estadual). O terceiro foi o PDT, com 16% do total, sendo 91% aprovado e 9% rejeitado, todos em saúde e predominantemente sob abrangência local. E o quarto, o PSDB, que com apenas 13% do total, obteve 100% de aprovações, todas na saúde e com abrangência predominantemente local.

A 14ª legislatura, nesse tipo de proposição, atuou com os seguintes partidos: PC do B, PDT, PL, PMDB, PPB, PPS, PSD, PSDB, PT, PTB e de Bancada PT e PC do B. Porém, apenas três grandes propositores podem ser destacados. O primeiro é o PMDB, que tinha boa produção na legislatura anterior, obtendo um percentual bastante expressivo de proposições totais, 36%. No entanto, destas, apenas 4% foram aprovadas, 100% em saúde, todas na abrangência local. Dos 96% de rejeições, também 100% foi em saúde com abrangência local. O segundo maior propositor desse período, o PT, com 25% do total, viu apenas 11% de aprovações, na maior parte na saúde, sob abrangência predominantemente local. Seus 89% de rejeições ocorreram sobre a saúde, predominantemente local. O PSDB foi o terceiro maior propositor, 11% do total. Repetindo o bom desempenho anterior, esse partido obteve 71% de aprovações de seu total, todas na saúde e de abrangência local. Seus 29% de rejeições, concentraram-se também na saúde, porém, predominantemente em abrangência local, seguindo uma lógica adversa da tendência geral.

Os partidos que compuseram a 15ª legislatura nesse tipo de proposição foram o PC do B, PDT, PFL, PL, PMDB, PPB/PP, PSB, PT, PTB e PSOL. Interessante ressaltar de antemão que PPS, PSD, PSDB e PV não propuseram emendas nessas subáreas, além de uma situação na qual não foi possível identificar o partido proponente.

Outro dado interessante é que o partido mais proponente, o PT, compreendeu 67,35% do total das emendas nesse período, porém, com 100% de rejeições, em grande parte na educação, de abrangência local. Já o segundo maior proponente foi o PSB, com seus 9,33% do total, obteve 100 de rejeições também em educação, predominante sobre abrangência local. O PMDB foi o terceiro maior proponente com poucos 7%, destes 92% rejeitados, na educação, com abrangência local. Foi também o partido responsável pelas duas únicas aprovações nessa legislatura, uma na educação e outra na saúde, ambas predominantemente locais.

Do ponto de vista dos dados agregados por legislatura, temos a seguinte tendência. O PT foi maior proponente geral das emendas totais nessas subáreas, sendo responsável por 50,18% de todas as proposições. Desse percentual, obteve 96% de rejeições, em sua maioria na educação, principalmente sobre abrangência local. O segundo maior proponente foi o PMDB com 15,55% do total das proposições, das quais 86% foram rejeitadas, predominantemente na saúde, em sua maior parte local. Outro partido que se destacou no geral foi o PSB, que dos seus 5,65% das proposições totais, viu todas serem rejeitadas, em boa parte na educação e totalmente na abrangência local. Essas tendências gerais estão simplificadas pelo **Gráfico 3** abaixo, que mostra como se deu a intensidade do interesse sobre matéria por parte dos partidos políticos na ALEPA.

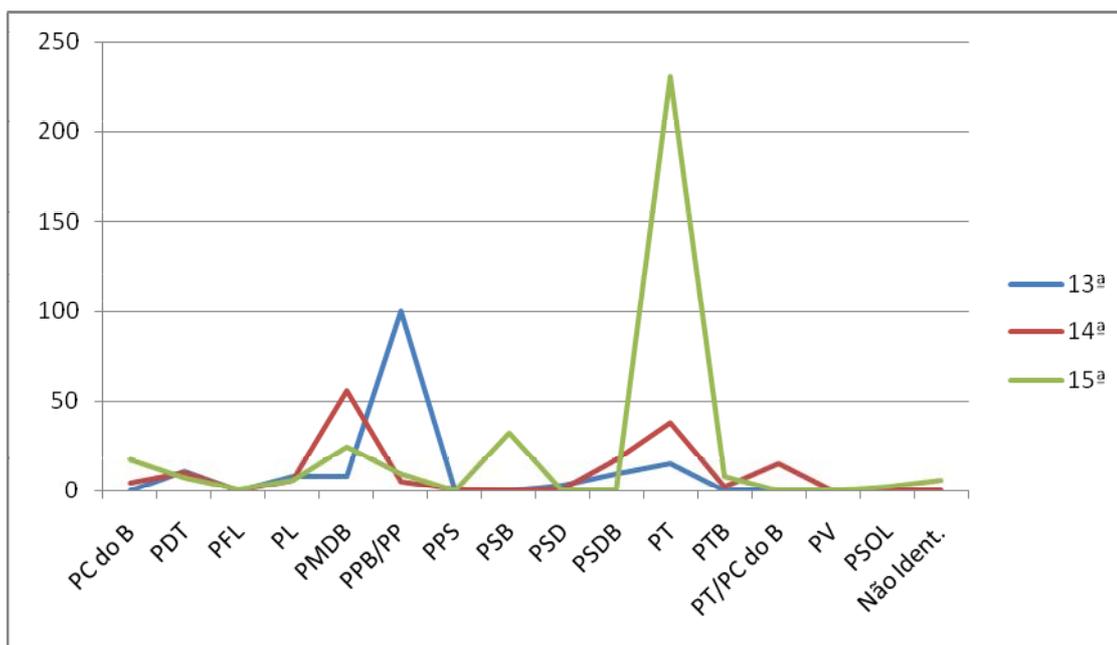


Gráfico 3 - Tendência geral das proposições das emendas da Educação e Saúde, por partido – 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas

Fonte: Diário Oficial da ALEPA (1995 a 2006), Cordovil (2005), Cordovil (2007) e Cordovil (2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA.

O **Gráfico 3** revela, com base nos dados agregados, a tendência geral das proposições de emendas da educação e da saúde ao longo das legislaturas. Percebe-se, conforme o exposto pelos percentuais, que PPB/PP, junto com PT, foram responsáveis por grande parte das proposições da 13ª legislatura. Já na 14ª legislatura, essa tendência se desloca para PMDB, que também, junto com PT, compreendem grande parte das proposições totais.

No entanto, na 15ª legislatura ocorre um aumento vertiginoso das proposições, cujo principal responsável é o PT, seguida por PSB e PMDB. Isso indica uma tendência constante e progressiva das proposições oriundas do PT e PMDB, no que tange às emendas da educação e saúde. Variável que pode se presumir uma racionalidade de negociações e barganhas na arena legislativa e orçamentária por parte dos partidos de oposição, frente ao crescente processo de obstrução das emendas nas legislaturas anteriores.

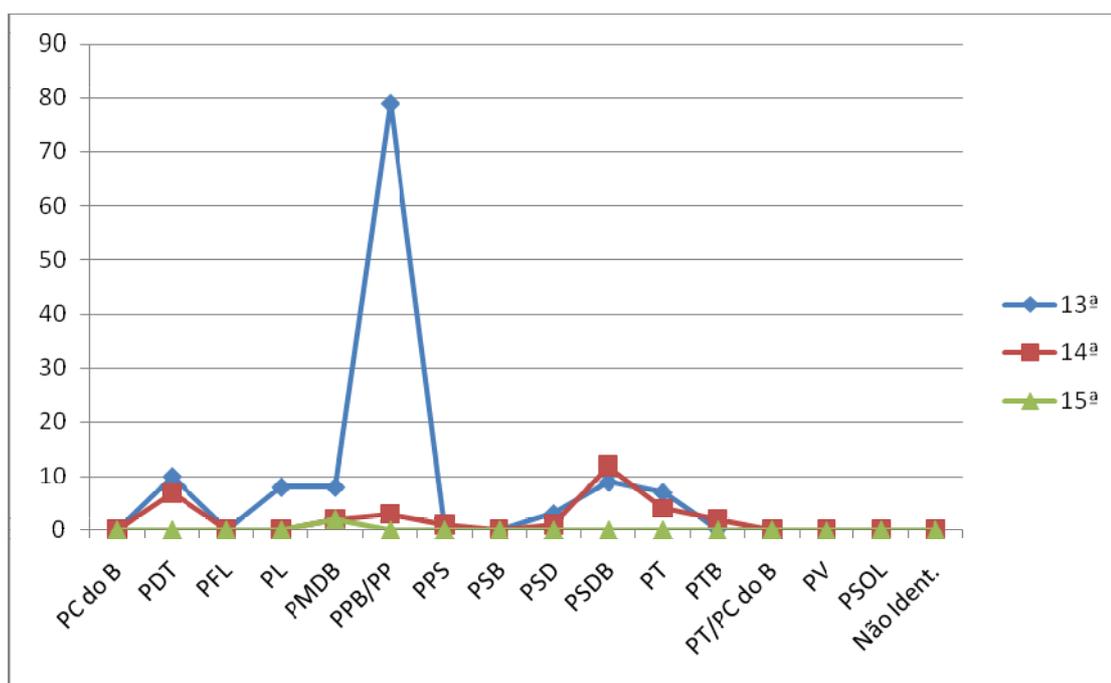


Gráfico 4 - Tendência geral das aprovações das emendas da Educação e Saúde – 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas

Fonte: Diário Oficial da ALEPA (1995 a 2006), Cordovil (2005), Cordovil (2007) e Cordovil (2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA.

No entanto, pela análise do **Gráfico 4** acima, nas legislaturas (13ª e 14ª) com maior índice de aprovações de emendas nessas duas subáreas, observa-se que os partidos com maior sucesso foram PPB/PP (este de forma bem superior), PSDB e PDT, destes seguidos um pouco de perto por PL, PMDB (ambos apenas na 13ª) e PT. Este gráfico comparado ao **Gráfico 3**

permite inferir que embora PDT, PT, PSBD e PMDB tenham tido expressiva proposição de emendas, não foram tão eficientes na aprovação quanto o PPB/PP.

O **Gráfico 5** apresenta o desempenho comparativo entre PLL e EOE's sobre educação e saúde. Embora sejam peças legislativas bem distintas, representam a evolução e a disparidade existente entre uma e outra no enorme esforço de proposições alocativas e realocativas de recursos (regulamentação e distribuição de benefícios) públicos do Estado por parte do Legislativo e sua extrema “frustração” quanto ao seu baixíssimo desempenho. A tendência à rejeição de emendas foi a marca dos últimos anos do governo Simão Jatene, nas áreas da educação e saúde.

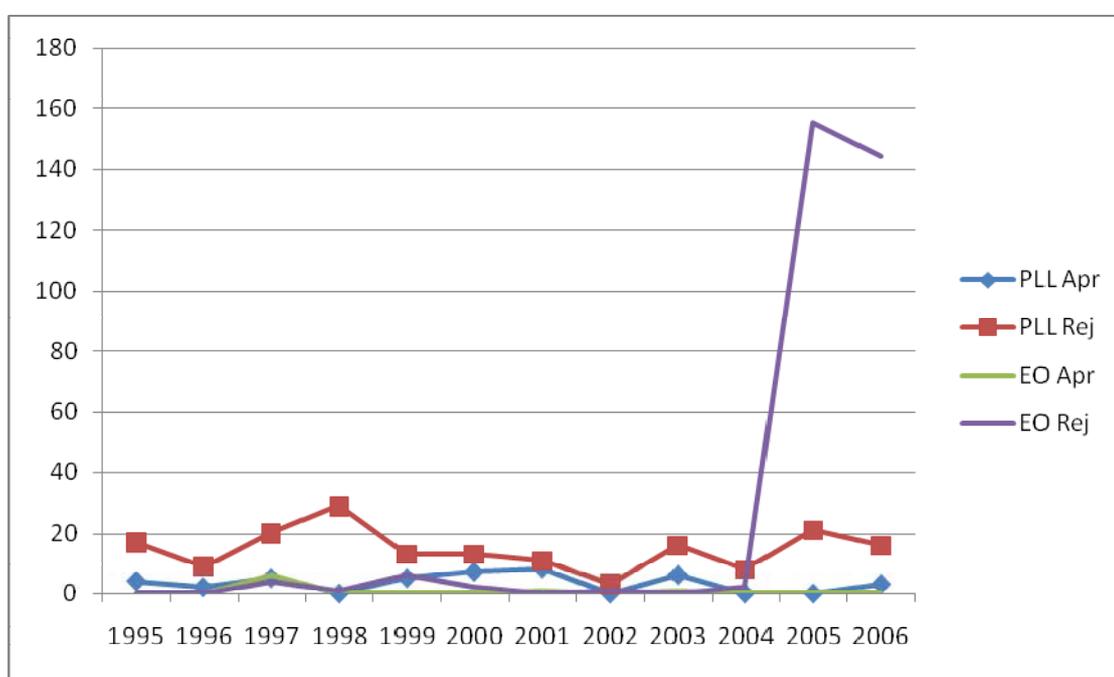


Gráfico 5 - Desempenho comparativo entre Produção Legal e Legislativo e Emendas ao Orçamento – educação e saúde – 1995 a 2006

Fonte: Cordovil (2007) e Cordovil (2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

A comparação das duas variáveis endógenas chama atenção por alguns aspectos: as rejeições de PLL mantiveram uma tendência crescente oscilante, tendo seu maior pico nos anos de 1997, 1998, 2005 e 2006 (os últimos dois anos do primeiro governo Almir Gabriel e os dois últimos anos do governo Jatene); paralelamente a essa tendência, observam-se, obviamente, as baixas aprovações de PLL, especialmente nos anos de 1996, 1998, 2002, 2004, 2005 e 2006. Isso demonstra a extrema capacidade do Executivo estadual em manter o

controle até mesmo no ritmo das tramitações dos projetos em períodos estratégicos do mandato do Governador.

Por outro lado, as aprovações das EOE's foram extremamente inferiores as suas taxas de proposições rejeitadas, disparidade não tão evidente no caso da PLL. Os anos de 2005 e 2006, do último governo PSDB, representam a maior disparidade de todo período estudado. Grande parte dessa disparidade deve-se à intensidade da produção EOE's por parte dos principais partidos de oposição, PMDB e PT, que viram seus esforços de realocação serem quase que totalmente rejeitados. Esses dados empíricos serão extremamente importantes para o teste das hipóteses, sua vinculação aos elementos teóricos e para as conclusões finais, que serão desenvolvidas nas próximas seções.

## 5 EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE NO PARÁ

Este é um item sintético e visa desenvolver a análise comparativa dos itens anteriores, destacando os aspectos mais relevantes deste estudo. Possui a função de apresentar e discutir os principais resultados empíricos, submetendo-os ao teste das hipóteses e às interpretações teóricas. Na tentativa de tornar mais claro seu entendimento, é importante iniciar pelos pontos centrais que nortearam o desenvolvimento deste trabalho.

### 5.1 RELEMBRANDO OS PRESSUPOSTOS

Pela análise da literatura internacional apresentada no **Item 2** deste trabalho, o debate moderno sobre a relação entre Executivo e Legislativo origina-se da teoria da tripartição dos Poderes e evidencia o princípio da delegação de poder típica do Estado Liberal. Locke e Montesquieu sustentavam um “governo moderno” orientado por um sistema de “pesos e contrapesos” cuja função era frear o poder absoluto e promover a justiça e a liberdade. Ambos viam no corpo Legislativo o papel célebre nesse processo.

Embora a delegação de poder tenha contribuído para “legitimação” da democracia contemporânea, o exercício real desta continuava mitigado, uma vez que persistia o afastamento da “vontade popular” do processo decisório (LIMA JÚNIOR, 1997). Para Weber (1997), problemas dessa ordem decorriam não da delegação e sim da própria “disputa” por legitimação política entre parlamento e governo no interior do Estado Moderno, especialmente pela expansão da dominação racional legal (burocracia) num ambiente em que cada vez mais o capitalismo exigia a especialização das funções estatais.

A separação de Poderes não representaria efetivamente bom ou mal governo, maior ou menor democracia (SARTORI, 1996), mas evidências empíricas corroboram com o pressuposto de que “modelos de democracia consensual” (relação equilibrada entre Executivo e Legislativo) proporcionam melhor desempenho dos governos quanto à qualidade da representatividade, controle da inflação, generosidade e benevolência em políticas públicas (LIJPHART, 2003). A ênfase recairia agora na predominância de um Poder sobre outro no processo de governo.

No curso de algumas discussões especializadas sobre o tema, algumas teorias sustentam uma “hipertrofia do Executivo” convivendo com um “coadjuvantismo” do

Legislativo no processo de políticas públicas (SHUGART; CAREY, 1992), decorrentes dos efeitos negativos das regras eleitorais, do número de partidos, da disciplina partidária e dos poderes legislativos dos presidentes (MAINWARING; SHUGART, 2002). Destacou-se ainda a baixa expertise, capacidade de agenciamento e profissionalização da atividade parlamentar, particularismo político-partidário, fragmentação do sistema eleitoral e o pouco controle fiscalizatório do Legislativo (LLANOS; MUSTAPIC, 2005), fato que explicaria o caráter obstrutivo e reativo das legislaturas latino-americanas no controle da burocracia e das políticas públicas (KRUMMWIED; NOLTE, 2000; COX; MORGENSTERN, 2002).

Frente a este aspecto dual nas Américas, os governos tendem a adotar estratégias unilateralistas (pela via do Executivo) através de decretos, opinião popular e expansão do controle burocrático do Estado; e, delegacionistas (pela via do Legislativo) mediante projetos de lei na formação de gabinetes majoritários em forma de partidos, políticos e pastas ministeriais, conforme o tamanho de seu partido, moderação ideológica e condições econômicas favoráveis (AMORIM NETO, 2006).

Essas evidências teóricas têm influenciado a literatura sobre o caso brasileiro, mas com algumas peculiaridades. O risco de nossa estabilidade democrática estaria não na relação entre Poderes e sim na persistência do presidencialismo como fruto das heranças de regimes autoritários (LAMOUNIER, 1991), uma vez que esse sistema de governo produziu significativo grau de especialização e profissionalização nos quadros do Executivo (METTENHEIM, 2003), reforçadas por estruturas de forte centralização burocrática e de ênfase no desenvolvimento econômico (AVELAR; CINTRA, 2007), tornando este Poder um dos mais fortes do mundo (SHUGART; CAREY, 1992). Padrão dominante que tem “forçado” o Legislativo brasileiro a “cooperar” com o Executivo no processo de governo e na produção de políticas públicas mediante duas estratégias, uma pela via externa (junto ao Executivo) e outra pela via interna, através de modificações na sua própria dimensão (SANTOS, F., 2003). Esta última, seu maior desafio operacional e epistemológico.

A literatura especializada sobre o caso brasileiro tem se desdobrado nessas duas tendências dominantes, especialmente a partir da nova ordem constitucional de 1988 e seu impacto na formulação de políticas públicas (MELO, 1996; SANTOS, M., 1997). Nesse sentido, haveria ou não, como “dilema institucional brasileiro”, o impacto do “presidencialismo de coalizão” destacado por Abranches (1988a)? No novo regime democrático, o enfoque estaria não mais na paralisia decisória (dominante no período anterior) e sim no grau de concentração desse poder quanto à capacidade efetiva da tomada e

implementação das decisões nas gestões de governo (PALERMO, 2000), ou, na sua capacidade governativa (SANTOS, M., 1997).

Não obstante as ressalvas metodológicas de Santos, M. (1997), destacaram-se dois blocos “antagônicos” de análise: o viés da centralização do processo decisório via poderes legislativos e de agenda do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000), e o viés da “conexão eleitoral” cuja centralização se daria pela maximização de ganhos eleitorais via sistema eleitoral de lista aberta, patronagem e individualismo político (SANTOS, F., 1997; ABRUCIO, 1998; MAINWARIN, 2001; TAVARES 2003). Acerca do processo decisório no âmbito federal, o primeiro bloco enfatiza a importância das “variáveis “internas” (por serem regras e procedimentos internos a distribuição desigual de poderes entre os Poderes); e, o segundo bloco enfatiza a relevância das “variáveis independentes”, porém, exógenas ao sistema interno do processo, por atuarem nas suas “instituições políticas informais” (clientelismo, “paroquialismo”, etc.). Ressalta-se, no entanto, que ambos os blocos reivindicam “variáveis independentes” (explicativas) na determinação da relação entre Executivo e Legislativo, na produção de políticas públicas no âmbito federal. Porém, aqui ambas são entendidas como variáveis não mutuamente excludentes.

Nesse intercuro há, portanto, dois processos que merecem ser destacados. Primeiro é que, no caso brasileiro, a literatura destaca não só uma dicotomia de interpretação sobre Executivo e Legislativo acerca do processo decisório, mas também, seu impacto na distribuição de benefícios, visto que tal fenômeno ocorre em função da ênfase nos tipos de arenas decisórias. Por um lado, nosso sistema político incentivaria a fragilidade dos partidos no âmbito eleitoral e, por outro, os fortaleceria no âmbito legislativo, fazendo coexistir um comportamento partidário no Legislativo e um comportamento pessoal na esfera eleitoral, principalmente por meio de políticas locais do tipo *pork barrel* (PEREIRA; MUELLER, 2003). A resolução desse dilema dependeria da capacidade de agenciamento do Executivo via “presidencialismo de coalizão”.

Segundo, porque a literatura aponta paralelamente a isso, uma “dupla assimetria política” na distribuição de benefícios. Ou seja, na alocação de recursos e valores, as políticas públicas sofreriam o impacto das instituições que regulam o conflito político por políticas entre os Poderes, sendo estes decisivos justamente porque cristalizam estruturas de poder nas regras do jogo que determinam o escopo das ações dos atores, alterando-lhes seus resultados políticos (IMMERGUT, 1996), especialmente no que tange à questão orçamentária (PEREIRA; MUELLER, 2002; SOUZA, C., 2003; FIGUEIREDO; LIMONGE, 2008). Esse

conflito convive com as dinâmicas de poder próprias de cada arena decisória conforme o tipo de política distributiva, regulatória ou redistributiva (LOWI, 1964).

As evidências empíricas têm em parte sustentado essa tese. Embora “paroquialistas” e individualistas, a produção legislativa do Legislativo federal é predominantemente de abrangência nacional, porém, não altera o status quo econômico e social dos cidadãos brasileiros (AMORIM NETO; SANTOS, F., 2002). Do ponto de vista delegacionista, isso ocorre em função das atribuições internas a cada Poder no tocante ao escopo legal distributivo (peso das normas e regras internas), dispostos na Constituição Federal e nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado. Logo, ao passo que há o predomínio do Executivo na implementação da agenda de governo do Presidente por atuar constitucionalmente no processo legislativo sobre o controle orçamentário, fiscal e administrativo, vinculados às estratégias macroeconômicas e políticas públicas de abrangência nacional; o Legislativo desenvolve, por outro lado, a preocupação com a distribuição e regulamentação de benefícios predominantemente sobre temas tópicos da área social.

Entre 1988 a 1994, nas subáreas educação e saúde, o Legislativo Federal, embora “paroquialista”, predominou em ação difusa de benefícios em detrimento de ação concentradora de recursos, além de exercer atividade estritamente legiferante (LEMOS, 2001). O aumento dessas atividades, mais forte nos primeiros anos de governo (devido à maximização de estereótipo eleitoral favorável) e de baixo controle em anos eleitorais, pode indicar que haja instrumentos de negociação em arenas orçamentárias e legislativas (LEMOS, 2005). Sobre regulação do SUS, por exemplo, das quatro PEC's apresentadas ao Congresso entre 1985 e 1998, três foram de autoria de congressistas, demonstrando que o Executivo possui relativa capacidade legiferante nessa área, especialmente porque o faz à margem do Legislativo, usando seus poderes de agenda e sua burocracia (RODRIGUES; ZAULI, 2002).

Esse comportamento tem caracterizado alguns pontos centrais do processo decisório de políticas no Brasil: 1) em função da centralização do processo decisório e do controle orçamentário haveria uma “âncora fiscal” na qual o Legislativo é levado a operar estrategicamente em gastos discricionários<sup>95</sup>: os protegidos<sup>96</sup> e os contingenciados<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Constituem atos cuja liberdade de escolha de seu conteúdo e destinatário segue conforme a conveniência, oportunidade e a forma de sua realização, podendo operar à margem de liberdade do administrador, realizado fora dos princípios da legalidade e moralidade.

<sup>96</sup> Recursos orçamentários vinculados constitucionalmente.

<sup>97</sup> Bloqueio pelo governo de despesas previstas no Orçamento, geralmente usado pela administração pública para assegurar o equilíbrio entre a execução de despesas e disponibilidade efetiva de recursos financeiros.

(REZENDE et al, 2003); 2) o Executivo, como departamento privilegiado de governo, operaria ainda com menos restrições e maior flexibilidade na coordenação de uma política pública (MONTEIRO, 2006); especialmente as de abrangência nacional por causa da coordenação federativa; 3) as políticas sociais de caráter universal (caso da educação e saúde) podem cristalizar plataforma de negociação em arenas orçamentárias e legislativas (LE MOS, 2005; 4); questão que estaria no cerne do conflito distributivo (AZEVEDO; MELO, 1997); uma vez que a crise fiscal e a perda da capacidade política do Executivo federal e do Congresso Nacional estão na origem dos dilemas da redefinição nas relações inter-governamentais na área social (ALMEIDA, 1995), cuja rigidez fiscal e o controle do crédito interno às relações inter-governamentais acabaram comprometendo as finanças dos estados (LOPREATO, 2006).

Esse estudo procurou se aproximar dessas questões evidenciando como algumas variáveis político-institucionais se comportam no âmbito dos estados. Alguns pressupostos foram levantados com base na literatura especializada e afins. No que tange ao processo decisório, destacou-se que as “variáveis intervenientes” do sistema político sub-nacional podem afetar ou interagir com as “variáveis independentes” no âmbito do sistema político estatal e do processo político no âmbito federal, especialmente no que tange à descentralização política e à relação entre Poderes, resultando em estratégias diferenciadas dos atores na promoção de políticas públicas nos estados e nos municípios. Esse fenômeno poderia ser compreendido, pelo menos como ponto de partida, através do “ultra-presidencialismo estadual”, uma vez que nos Estados, o Executivo teria um poder incontestável frente à fragilidade dos partidos locais e a deficiência técnica das Assembleias Legislativas, algo muito maior do que ocorreria no âmbito federal (ABRUCIO, 1998). No entanto, as evidências empíricas demonstram não só um quadro de diversidades e convergências (SANTOS, F., 2001), como também um campo vasto para novas pesquisas.

Outro aspecto destacado é que, nas esferas sub-nacionais de governo, estudos apontam ainda para uma diversidade na forma como a política e as políticas públicas estaduais se desenvolvem (SOUZA, C., 2006a). Supõe-se que a centralização do processo decisório de políticas no Congresso Nacional, cujo controle orçamentário e de agenda é exercido pelo Executivo, teria alguma relação direta com o tipo de federalismo brasileiro e com formato do processo político nos estados, na concentração ou distribuição de benefícios sociais, conforme características institucionais específicas de cada estado. Os achados de Kerbauy (2002) evidenciam parte disso quando demonstram que o “controle orçamentário” vinculado à

descentralização das políticas públicas acabaram por legar aos executivos estaduais um papel central no processo decisório, mediante exclusividade de iniciativa na introdução de legislação administrativa, orçamentária e fiscal; pedido de urgência; prioridade para apreciação de projetos de leis ordinárias; e, edição de decretos com força de lei.

Os dois pressupostos acima atestam que a superioridade do Executivo frente ao Legislativo se daria mais por adesismo ao governo mediante estratégias unilateralistas de cooptação política, do que por estratégias delegacionistas. Está aqui a brecha explanatória que tem sido amplamente discutida pela literatura internacional e nacional referente à dicotomia metodológica de interpretação dos Poderes na distribuição de benefícios. Mesmo no âmbito internacional tem-se destacado que as teorias delegacionistas são importantes não só como investigação das estratégias de governo (AMORIM NETO, 2006), mas também como instrumentos normativos e de “auto-conscientização” no controle parlamentar sobre a burocracia e as políticas públicas (FERRARO, 2005). Assim, os estudos no âmbito estadual necessitariam de explicações pela ótica delegacionista, observando como Executivo e Legislativo interagem conforme suas Constituições Estaduais e seus Regimentos Internos das Assembléias Estaduais (PEREIRA, 2001).

Como deslocamento analítico necessário, este trabalho procurou contribuir no desenvolvimento da ótica delegacionista no âmbito sub-nacional de governo, tendo como objeto de estudo o Executivo e o Legislativo na produção de políticas públicas, enfatizando seu aspecto distributivo a partir do neo-institucionalismo da escolha racional e histórica, aplicados ao caso do Pará. A escolha desse enfoque se deu ainda em função de um aspecto central destacado pela literatura especializada sobre o impacto das instituições federativas no processo decisório das políticas sociais (ALMEIDA, 1995; AZEVEDO; MELO, 1997; SOUZA, C., 1999; ALMEIDA, 2005; SOUZA, C., 2006b; ABRUCIO, 2007).

Destacou-se que esse impacto pode ser analisado a partir dos condicionantes da descentralização na medida em que determinam o comportamento dos atores políticos sub-nacionais, “forçando-lhes” a uma escolha racional, num cálculo de adesão a partir da: 1) a capacidade de gasto e capacidade administrativa dos municípios; e, 2) dos requisitos postos pela engenharia operacional das áreas de políticas públicas, pelo legado das políticas anteriores e pelas determinações constitucionais no novo pacto federativo no Pós-Constituição de 1988 (ARRETCHE, 2000). O sucesso dessa reengenharia institucional dependeria de como os atores envolvidos (parlamentares, governos e cidadãos-eleitores) estivessem interessados nas transferências de atribuição de gestão e pelas possibilidades oferecidas da natureza

diferenciada das políticas sociais e seus formatos institucionais no âmbito estadual. Neste trabalho, esses pressupostos foram chamados de “variáveis intervenientes”, por considerar a influência do Executivo e do Legislativo no processo decisório de políticas no âmbito federal e seu impacto sobre os atores político-institucionais no âmbito dos estados e municípios, no que tange às políticas sociais (distribuição difusa de benefícios via coordenação federativa).

Com base na literatura discutida, a **Fluxograma 2** (ver **Apêndice L**) esboça algumas variáveis independentes no âmbito federal que possam influenciar o comportamento dos atores político-institucionais âmbito sub-nacional de governo na promoção de políticas sociais e caracterizar as “variáveis intervenientes” sobre os estados.

Envolvendo os dois pressupostos básicos, a influência do Executivo e do Legislativo no tipo de política pública a ser distribuída e os condicionantes da descentralização como instrumento de coordenação federativa agenciada pelo Executivo federal, procurou-se estudar alguns pressupostos específicos o caso do Pará destacados por Barros (1999), Farias Filho (2001), Siqueira (2004) e Cordovil (2007), respectivamente quanto a (ao): impacto das leis infraconstitucionais do pacto federativo brasileiro na organização e no funcionamento do Legislativo estadual paraense, referente à legislação concorrente com a União em matérias específicas e competências compartilhadas não vedadas; evidência de superioridade do Executivo na aprovação de projetos; Legislativo mais atuante na área social embora sem impacto efetivo nas políticas públicas em função do predomínio do governo e da administração pública no uso da burocracia do estado; cooptação política por parte do governo sobre os deputados; alteração de preferências alocativas diante da nova lógica de “captura” de recursos da União via produção legal e legislativa.

Um diferencial desse trabalho frente aos pressupostos gerais é que se optou pela análise de duas peças internas que vinculam as “variáveis endógenas” na verificação das “variáveis exógenas” do processo decisório de políticas: a produção legal e legislativa sobre educação e saúde, por serem consideradas peças legais das políticas sociais de abrangência nacional e universal, pactuadas entres os entes federativos (possível extensão da coordenação federativa); e, as emendas ao orçamento do Estado sobre tais subáreas, visto que caracterizam o impacto distributivo, porém, entre Executivo e Legislativo no âmbito sub-nacional de governo. A idéia dessa estratégia era encontrar os “mecanismos institucionais intervenientes”, isto é, aqueles “arranjos políticos institucionais” endógenos de vinculação racional exógena, orientados para resolução de conflitos político-institucionais e distributivos,

## 5.2 OS PRINCIPAIS ACHADOS DO OBJETO DE ESTUDO

Pela ótica da delegação, elegeram-se como objeto de estudo os poderes proativos e reativos do Executivo e do Legislativo do Estado do Pará. Isto é, os mecanismos constitucionais e regimentais (regras e procedimentos) que regulam o conflito político por políticas e estabelecem a dinâmica da distribuição de benefícios em forma de políticas sociais frente ao controle orçamentário estadual. Sua vinculação quanto ao padrão de distribuição de benefícios através da influência direta das 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas na ALEPA; na produção legal e legislativa; nas emendas (coletivas e individuais) ao orçamento estadual sobre educação e saúde, relativo à abrangência na distribuição de recursos; via partidos políticos e comissões setoriais.

As discussões teóricas sobre os poderes proativos e reativos de cada Poder foram desenvolvidas no **Item 3**. Para compreender tais poderes, foi preciso partir da própria constituição dos Poderes e suas competências no interior da forma de Estado. Destacou-se que tal divisão caracteriza um dos “núcleos duros” da organização política (formal) do Estado federativo brasileiro, porém, cuja repartição de competências ainda convive com alguns problemas no compartilhamento de competências legislativas (ALMEIDA, 1981). Estas foram estabelecidas pela CF-88 como “exclusivas”, “concorrentes” e “comuns”. Identificou-se que educação e saúde fazem parte dessa última competência por envolver laços federativos, uma vez que estes as reconhecem como matéria de interesse geral, mas, que geralmente são submetidas às “competências concorrentes”, visto que os assuntos de direito tributário, financeiro e econômico, que muitas vezes possuem grande impacto na distribuição dos recursos às políticas sociais (educação e saúde) são disciplinados pela União e pelos Estados. Esses elementos constitucionais disciplinam, através do processo legislativo, a produção legal e legislativa sobre determinadas matérias e assuntos, observando as devidas competências legislativas na distribuição de recursos a partir do controle orçamentário e fiscal pelo Executivo.

Tentou-se relacionar a esses aspectos outras variáveis político-institucionais que caracterizam o conflito político por políticas no interior do processo legislativo. Ressaltou-se a influência da complexa engenharia institucional do sistema político brasileiro, enfatizando o impacto de nosso federalismo sobre as políticas públicas (ABRUCIO, 2007), em especial nas políticas sociais (ALMEIDA, 1995). Esse fator, somado à verticalização da estrutura de incentivos e de recursos concentrados na União, caracteriza um conflito distributivo sobre

determinadas políticas públicas, de forma que, a delegação de poder possa ser continuamente negociada entre Executivo e Legislativo no âmbito sub-nacional de governo. A pressão para resolução desse conflito recairia sobre o processo legislativo, visto ser este a plataforma legal (racional) dos embates político-institucionais. Fato que têm limitado a capacidade dos entes federativos de legislarem sobre políticas próprias por dois motivos: 1) pelo detalhamento das competências dos entes sub-nacionais nos capítulos da CF-88; e, pela imposição de uma hierarquia das normas constitucionais e legais, expressas pelo STF, sobre as Constituições e leis estaduais (SOUZA, C., 2006b).

Portanto, os poderes proativos e reativos de cada Poder estariam “materializados” no processo legislativo, cuja dinâmica sobre políticas sociais nos estados revelaria de que forma as políticas sociais são conduzidas pelo formato assimétrico (conflitivo) que caracteriza a Federação brasileira. Esta, por sua vez, deixou a cargo dos Executivos e dos Legislativos (seu “núcleo duro” formal) no âmbito sub-nacional, a estrutura de incentivos distributivos dos direitos sociais, dentre eles educação e saúde, por serem matérias de interesse comum, embora sofram forte impacto da coordenação federativa e dos incentivos da União, especialmente na questão financeira e orçamentária.

Já a análise sobre as legislaturas, a produção legal e legislativa, as emendas ao orçamento e sua correlação com os partidos foram desenvolvidas no **Item 4**. A abordagem institucional sobre tais peças legais tentou identificar e analisar comparativamente como o Executivo e o Legislativo do Estado do Pará atuaram na alocação e realocação de benefícios sobre educação e saúde. A idéia foi vislumbrar as peças legais do processo decisório, dispostas no processo legislativo, que foram acionadas e intensificadas na ativação da dinâmica distributiva de tais benefícios sociais no estado.

Ressalta-se, no entanto, que embora tenha sido feita análise dos aspectos legais que discorreram sobre a importância do papel das Comissões específicas no interior da ALEPA, não se obteve os dados empíricos completos sobre sua produção legal nas duas subáreas. Muito embora já esteja implícito na análise dos resultados que a apreciação e a aprovação das emendas perpassem necessariamente pela avaliação da CFFO. Por isso, as Comissões específicas sobre educação e saúde foram excluídas propositalmente, mas sem que houvesse grandes prejuízos na análise.

Com base na análise dos dados empíricos, destacam-se a seguir os achados mais relevantes do estudo:

1) A interação entre os dois Poderes do Estado do Pará obedeceu a uma racionalidade institucional hierarquizada pelo processo legislativo infraconstitucional, com exceção do dispositivo Medidas Provisórias (atribuição do Executivo Federal), o que reflete a expansão dos Poderes como um dos “núcleos duros” do formato federativo brasileiro;

2) Essa racionalidade institucional dos Poderes quanto ao uso de suas prerrogativas constitucionais convergiu numa intensificação da legislação estadual sobre educação e saúde, conforme as “competências legislativas comuns” preconizam, uma vez que essas duas subáreas estudadas representaram a maior parte da legislação produzida em toda a área social;

3) O Legislativo foi o maior responsável por essa legislação, demonstrando uma atividade estritamente legiferante, convergindo com os achados de Lemos (2001), nas duas subáreas no caso do Congresso Nacional;

4) O Executivo atuou apenas em PLO's, demonstrando, pelo menos em valores absolutos, ser menos proativo nas duas subáreas, algo próximo do já destacado “poder relativizado” proposto por Rodrigues e Zauli (2002) sobre este Poder no caso federal;

5) As legislaturas demonstraram uma tendência um tanto oscilante no número de proposições legislativas sobre educação e saúde, porém, convivendo com uma tendência crescente tanto no número de emendas gerais ao orçamento, quanto naquelas específicas para as duas subáreas, embora, em ambos os casos, tenha ocorrido uma variação quase inversamente proporcional a sua evolução pelo aumento do número de rejeições de seus projetos;

6) Essa tendência oscilante ocorreu especificamente pela baixa PLL da 14ª Legislatura, que, ironicamente, foi a mais benevolente para as duas subáreas, pois obteve maior índice de aprovações que na 13ª e 15ª Legislaturas;

7) Grande parte da PLL nessas subáreas foi ativada por PLO, o que leva a crer que haja uma expansão da necessidade de regulamentação em tópicos específicos da vida social dos cidadãos paraenses, antes não contemplados pelo formato universal e abrangente das políticas sociais e que precisou ser ativado pelos Poderes do estado;

8) Essa expansão não se refletiu em mudança efetiva do status quo na vida desses cidadãos, visto que grande parte da PLL foi rejeitada, comportamento semelhante ao destacado por Amorin Neto e Santos, F. (2002) no âmbito federal;

9) Anos eleitorais para os municípios são os de menor proposição legislativa na ALEPA e os de pós-eleições municipais representam aumento na produção legislativa, embora este não se converta necessariamente em aprovações, elementos que podem expressar a maximização de estereótipo eleitoral favorável sem que resulte em influência efetiva e direta no processo decisório interno. Esses achados se aproximam do modelo de Lemos (2005) sobre o caso do Congresso Nacional;

10) A saúde foi a área mais procurada pelos dois Poderes o que refletiu a necessidade de instalação de órgãos de saúde e unidades de saúde (por parte do Executivo) e sua intensa regulamentação (pelo Legislativo) quanto às “atividades de saúde”, “prevenção contra DST`s, AIDS, drogas ilícitas, álcool, cigarro, etc.”, “controle de doenças crônicas degenerativas como diabetes, insuficiência renal crônica, câncer, etc.”, bem como, de incrementos realocativos via “aquisição de veículos - ambulâncias e ambulanchas”, os objetos mais procurados pelos deputados paraenses;

11) A educação foi ativada predominantemente por abrangência individual pelos dois Poderes, obtendo, no entanto, maior desempenho absoluto pelo Legislativo, indicando que neste Poder possa existir não apenas canais mais abertos da “conexão eleitoral” entre deputados e demandas sociais nessa subárea, como também, certo domínio informacional no interior do processo legislativo que garantam êxito de suas proposições;

12) O Legislativo foi predominantemente individual na PLL nas duas subáreas, e predominantemente localista nas EOE`s, sem, contudo, resultar, em nenhum dos casos, em distribuição efetiva de recursos e benefícios sociais, visto seu baixo índice de aprovação. Esse comportamento converge com os postulados da “conexão eleitoral” que atestam a determinação do clientelismo na vida política brasileira, mas converge, por outro lado, com os postulados da “centralização do processo decisório” no Executivo;

13) Percebeu-se uma tendência ao multipartidarismo e à fragmentação na ALEPA, observados pela crescente evolução da taxa de renovação parlamentar, algo já verificado pela literatura nacional e regional mediante influência da nova configuração do sistema partidário e eleitoral brasileiro;

14) O PSDB, partido dos dois Governadores (Almir Gabriel e Jatene) do Estado do Pará ao longo do período estudado, com expressiva tendência de crescimento no número de cadeiras da ALEPA em todas as três legislaturas, foi o principal proponente, junto com PFL (partido aliado), da PLL nas duas subáreas, que proporcionalmente aos outros partidos, obteve

menores rejeições no total e melhor desempenho interno em projetos de saúde, predominantemente estadual. Isso reflete a influência direta do partido majoritário na composição ideológica e na dinâmica do processo decisório do Legislativo, algo próximo dos achados de Amorim Neto (2006) sobre os Executivos nas Américas;

15) Tendência crescente na redução da bancada do PMDB, partido do governo anterior e uma das principais oposições ao Governo PSDB, que viu 82% de sua PLL ser rejeitada, na sua maior parte em saúde de abrangência individual, fato semelhante ao que aconteceu com PT (atual governo do Estado), que obteve o mesmo percentual de rejeição, porém, na educação e de abrangência individual;

16) Tendência crescente das EOE's gerais e da educação e saúde ao longo das legislaturas, seguida de um aumento radical no número de suas rejeições, o que reflete uma correlação entre tentativas sem sucesso de influenciar o processo distributivo de recursos do Orçamento do Estado do Pará por parte dos deputados, frente a um processo obstrutivo por parte do Executivo, fato que leva a crer no poder reativo deste Poder em função do peso das normas e procedimentos dispostos no ciclo orçamentário que garante a persistência de seu veto em mudanças indesejáveis impostas pelo Legislativo. Garantia que se dá na medida em que o Governo do Pará manteve o PLOA original através de instrumentos institucionais e vantagens informacionais sobre a tramitação de tal processo, semelhantes aos achados de Pereira e Mueller (2002); e, Figueiredo e Limongi (2008) no âmbito federal;

17) Essa assimetria informacional converge com a dupla assimetria política na distribuição de benefícios destacados pela literatura nacional sobre a relação Executivo e Legislativo, uma vez que as EOE's da educação e saúde foram predominantemente localistas e "individualistas", o que pode caracterizar o comportamento "paroquialista" e clientelista amplamente associado à política brasileira, mas, freada pela centralização do processo decisório no controle institucional dos mecanismos informacionais da formulação da PLOA, e que incentiva a distribuição de recursos regionalizados do Orçamento do Estado em detrimento dos recursos localistas;

18) Esse comportamento pode ser observado pelo baixo grau de aprovação das EOE's e o relativo desempenho do Legislativo na PLL de abrangência estadual sobre saúde, objeto mais procurado pelos dois Poderes, o que pode indicar combinação de assimetria política eleitoral (via *pork barrel*) com assimetria política temática (via política universal), nessa subárea específica;

19) O PT, partido de oposição, foi o maior proponente de EOE's nas duas subáreas, especialmente na 15ª Legislatura; porém, sendo o PPB/PP o que mais conseguiu aprová-las, especificamente na 13ª Legislatura, seguido de perto pelo PSDB (partido majoritário) na 14ª Legislatura;

20) Os principais objetos do interesse parlamentar nas EOE's foram, na educação: construção e reforma de unidades escolares e informatização da rede escolar e municipal de ensino; e, na saúde: aquisição de veículos - ambulância e "ambulância", construção de unidades de saúde e aparelhamento e aquisição de equipamento e material de saúde. Isso reflete que mesmo as tentativas, tidas como "individualistas" e "localistas" de influenciar o orçamento estadual para benefícios concentrados parecem ser vinculadas a benefícios difusos orientados pela política nacional de saúde, especialmente relacionadas ao SUS;

21) A última legislatura (15ª), que representou o aumento do partido do Governo (PSDB) na ALEPA, foi a principal responsável pela maior parte das rejeições das EOE's da educação e saúde, o que pode ter gerado estrangulamentos políticos às duas principais bancadas opositoras ao Governo Jatene e amplos ativadores de PLL e de EOE's, o PMDB e PT.

### 5.3 O TESTE DAS HIPÓTESES

A investigação do objeto de estudo foi orientada por uma questão central e quatro específicas. A primeira pretendia verificar o padrão de interação entre os Poderes a partir das legislaturas e das duas subáreas sociais (educação e saúde). As demais discutiam sobre: 1) quais regras e procedimentos (normas) da CEP-89 e do RI e da estrutura administrativa da ALEPA institucionalizam e regulam a disputa por poder político entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório de políticas; 2) como o Legislativo estadual procedeu na distribuição desses benefícios sociais frente à centralização do processo decisório e do controle orçamentário estadual pelo Executivo; 3) qual a "racionalidade" político-institucional do Executivo no interior do padrão de interação com o Legislativo no processo decisório de políticas sobre educação e saúde; e, 4), sobre qual a "racionalidade" político-institucional do Legislativo no interior do padrão de interação com o Executivo no processo decisório de políticas sobre educação e saúde.

As duas primeiras questões foram discutidas, respectivamente, nos Itens III e IV e as duas últimas estão contempladas neste **Item V**. No geral, suas possíveis respostas estão estreitamente relacionadas ao teste das hipóteses propostas, anteriormente divididas em uma central e duas periféricas. A hipótese central era de que a centralização do processo decisório no Executivo via poderes proativos e reativos, influenciava na “abrangência” distributiva de benefícios sociais (alocação e realocação) do Estado do Pará, restringindo os deputados de participarem da produção de políticas públicas, especialmente no “controle orçamentário”. Porém, se submetida à ótica da delegação, perceber-se-ia o desenvolvimento de “mecanismos institucionais intervenientes” (endógenos de vinculação exógena) de “realocação” de recursos capazes de reorientar o processo decisório via “controle parlamentar” (fiscalização e compartilhamento do e com o governo) sobre o orçamento estadual, expressos tanto na racionalidade estratégica do Legislativo no resgate informacional de suas prerrogativas constitucionais, como no melhoramento no seu desempenho quanto à produção legal e legislativa (Leis Ordinárias, Decretos Legislativos, Leis Delegadas, Emendas Constitucionais) sobre políticas específicas (educação e saúde) via partidos políticos, Comissões Parlamentares e emendas individuais ou coletivas.

É importante ressaltar que em todas as hipóteses se considerou a predominância do Executivo, porém, procurando relativizá-la. Da hipótese central tem-se que os poderes proativos do Executivo como os de emitir decreto, solicitação de urgência, exclusividade no envio de lei orçamentária, criação de burocracias públicas, bem como, os reativos via poder de veto total e parcial, foram identificados e analisados no **Item 3**. Esses instrumentos constituem “mecanismos constitucionais internos” (“variável endógena”) que realmente limitam a atuação dos deputados estaduais, uma vez que os restringe de atuar efetivamente nos recursos distributivos de uma política pública, em especial sobre as que vinculem maiores despesas com a instalação e o funcionamento de burocracias administrativas (Grupo de Despesas: Investimento e Pessoal). Esse fato pôde facilmente ser observado pelo alto índice de rejeição da PLL e, principalmente, das EOE’s oriundas do Legislativo.

Um fator ainda mais limitador ao Legislativo e que caracteriza o peso dos poderes proativos e reativos do Executivo paraense é observado na própria formulação da Lei Orçamentária do Estado do Pará. Esta compreende uma engenharia complexa, cujo domínio técnico perpassa necessariamente pelos órgãos competentes do Executivo, como no caso do SEPOF, burocracia pública estatal responsável pelo monitoramento, compatibilização e acompanhamento da gestão orçamentária e fiscal. Como foi frisado, conforme artigo 203 da

CEP-89 cabe àquele Poder o estabelecimento do PPA, LDO e LOA, as principais peças de alocação de recursos do Orçamento do Estado. Ao Legislativo, sua principal ferramenta seria as EOE's, que como se verificou, não efeito distributivo, pois foram em grande parte vetadas. Portanto, essa primeira parte da hipótese central foi corroborada pelos achados das peças constitucionais e regimentais que regulam a atuação do Poder Executivo como papel central no controle orçamentário do Estado do Pará. No entanto, esses achados não iluminam quanto às evidências de sua influência direta na abrangência distributiva dos benefícios, isto é, se as políticas são concentradas ou não, se possuem vinculação exógena ou não.

As peças mais consistentes desse processo só puderam ser encontradas a partir da análise das PLL e das EOE's, discutidas no **Item 4**. Pelos dados empíricos apresentados e sintetizados no **Fluxograma 3** (ver **Apêndice M**), ficou evidente que as prerrogativas constitucionais limitaram a atuação do Executivo aos PLO's, ao passo que possibilitaram ao Legislativo maior atuação em todos os projetos de lei. Mas isso não se refletiu em ganhos políticos. Identificou-se ainda que ambos os Poderes foram mais atuantes na subárea saúde, embora proporcionalmente a sua produção, obtiveram melhor desempenho na educação. Isso revela três racionalidades institucionais: 1) uma simetria infraconstitucional do processo legislativo que tendeu a delegar poderes desiguais entre os Poderes na PLL em questões ordinárias, de menor peso distributivo do orçamento; 2) uma “assimetria legislativa informacional” quanto à expansão da saúde, o que se refletiu na intensidade das proposições nessa subárea; 3) convergindo com o “individualismo” e “paroquialismo” político nacional, observados pela forte tendência “individualista” e “localista” das proposições de PLL e EOE's.

Os fluxos legislativos predominantes revelaram que educação e saúde foram áreas extremamente ativas por projetos de lei, especialmente os de lei ordinária, cujo maior atuante foi o Legislativo, embora sem muito êxito devido aos altos índices de rejeições. Pouco atuante no conjunto da PLL, o Executivo concentrou-se um pouco mais na saúde (predominantemente setorial) do que na educação (predominantemente individual), embora tenha tido êxito total em ambas as subáreas. Interessante que a atuação deste último Poder nas abrangências predominantes não se refletiu no seu melhor desempenho proporcional, visto que, obteve maiores aprovações nas abrangências setoriais em educação e individuais em saúde, no sentido quase que inversamente proporcional a intensidades das proposições nessas subáreas e suas respectivas predominâncias. Mas ao se observar a PLL do PSDB, partido do governo e maior legiferante do período, percebe-se que a bancada do partido majoritário no

Legislativo operou numa racionalidade inversa ao melhor desempenho do Executivo, pois além dos menores índices de rejeições de seus projetos na saúde (de abrangência estadual) dentre os outros partidos proponentes, 75% do seu melhor desempenho também foi nessa subárea e com abrangência predominante estadual.

Isso indica que o Executivo paraense tenha atuado pela via delegacionista, aproveitando o potencial de seu partido majoritário no interior do Legislativo para influenciar estrategicamente a produção de leis favoráveis aos seus interesses governamentais. Talvez tais interesses estivessem racionalmente vinculados às necessidades de adaptação da “conexão eleitoral” frente à nova engenharia das “políticas sociais universalistas”, visando satisfazer os anseios dos “redutos eleitorais psdbistas” no estado pela via dos incentivos da coordenação federativa. Isso faz sentido, ao se observar o padrão assimétrico gerado pela PLL do Executivo sobre educação e saúde no que tange comparação entre a intensidade das suas proposições e a intensidade de seu desempenho. De acordo com o **Fluxograma 3**, este Poder tentou influenciar a saúde predominantemente com leis setoriais, justamente porque essa subárea sofre fortes influências dos incentivos operacionais da coordenação federativa normatizada pelo Ministério da Saúde na gestão e expansão do SUS nos estados e municípios, porém, sem deixar de lado as trocas políticas com seus deputados, que estrategicamente produziram maior legislação em saúde com abrangência estadual.

Ainda com base no **Fluxograma 3**, observa-se que as manifestações dos deputados paraenses parecem ter sido retribuídas pelo bom desempenho relativo do Executivo na saúde em abrangência individual. O Legislativo, por sua vez, com ampla superioridade na produção de PLO's, também se concentrou na saúde com abrangência individual, embora tenha tido bons êxitos relativos na abrangência estadual. Isso reflete uma tentativa, sem muito sucesso, dos deputados influenciarem via PLL a agenda governamental por demandas “individualistas” na saúde, embora tal área tenha demonstrado aos deputados ser mais exitosa, especialmente graças ao trade off do Governo do Estado.

Já na educação o Legislativo foi menos atuante, porém, agora sim, mais exitoso na abrangência individual, respondendo às expectativas de satisfação dos possíveis “redutos eleitorais” por demanda políticas de educação nos municípios. Esse fato precisa ser relacionado à intensidade das aprovações de PLL em educação pelo Executivo, que legislou mais sobre “Conselho Estadual de Alimentação Escolar”, “Escola de Governo” e “Sistema Estadual de Educação”, objetos de interesse da gestão estadual do ensino; e, dos deputados via EOE's na realocação de recursos para “Construção de Unidades Escolares”,

“Informatização da Rede Escolar e Municipal de Ensino” e “Reforma de Unidades Escolares”, obras, investimentos e aparelhamento da rede estadual de ensino no interior do Estado do Pará, objetos de interesses localistas. Diferentemente da saúde, os dados representam indícios que os dois Poderes paraenses orientaram suas atividades legiferantes para atender demandas estaduais por educação com tendências regionalistas e interioranas.

Outro aspecto importante a destacar é que, embora a escolha por abrangência individual tenha sido uma constante entre os Poderes, na PLL não houve predominância na abrangência local, o que parece quebrar com a lógica do localismo político, tão atribuído à política nacional. Isso se deve muito em função da própria lógica interna do processo legislativo que não especifica com clareza o escopo regional distributivo de uma lei. Mas, quando se trata das EOE's, os dados são extremamente reveladores, pois grande parte de sua produção foi em abrangência local (em saúde) e individual (em educação). Seguindo a mesma tendência da PLL, as EOE's foram mais intensas sobre a saúde, embora proporcionalmente a intensidade das proposições na abrangência individual em educação tenha tido mais êxito. Há de se considerar nesse fato a influência da arena decisória predominante. As EOE's constituem *locus* privilegiado do Legislativo, cujas normas e procedimentos possibilitam com mais facilidade a manifestação individualista e localista dos deputados, dando-lhes margem para que possam influenciar decisivamente numa política pública via realocação de recursos do Orçamento do Estado, estratégia que como se verificou no **Item 4** deste trabalho, não produziu impacto efetivo devido ao seu baixo desempenho.

Portanto, pela análise dos dados, a hipótese central deste trabalho foi “relativamente corroborada”, especialmente considerando a complexidade da condicional “porém”, que caracteriza a segunda parte da hipótese. Há de fato, vestígios de “mecanismos institucionais intervenientes” operando paralelamente à centralização do processo decisório de políticas no Executivo. Mas esses vestígios são nuances que envolvem o domínio de variáveis complexas que atuam indiretamente no processo.

Pelas altas taxas de rejeições da PLL (de tendência individualista) e das EOE's (de tendência localista) identificou-se a influência direta do Executivo, através de seus poderes proativos como poder de decreto, prerrogativa exclusiva de urgência nos projetos de lei orçamentária, criação de burocracias; e, reativos como veto total e parcial, sobre o comportamento do Legislativo, no que tange ao escopo legal distributivo do orçamento e dos recursos do Estado do Pará. Porém, influencia que deve ser relativizada, porque a própria intensidade da PLL (como expressão de estrita capacidade legiferante ao longo das

Legislaturas) e tendência crescente das EOE's (como tentativa de resgate informacional de realocação de recursos), somada à intensificação de proposições especialmente na saúde em abrangências diversificadas como as estaduais, individuais e locais, representam uma racionalidade estratégica interna à centralização do processo decisório, orientada para maximização de ganhos via instituições exógenas, especialmente as proporcionadas pelos arranjos federativos das políticas de saúde, como é o caso do SUS. Esse arranjo federativo tem seu marco na Lei Maior.

### **5.3.1 O caso da saúde: a influência do desenho institucional do SUS**

Segundo Goodin (2003), um fundamento do desenho institucional é a justa correspondência do objeto desenhado com seu entorno, coerente, do ponto de vista externo, com a ordem social que se insere. Nesse caso, as instituições exógenas, ganham relevância porque expressam a força motriz que define os arranjos da agregação da ação individual e grupal aos objetivos desenhados no plano moral e social. Como destacado no **Item 3** deste trabalho, a saúde, conforme prevê a CF-88 e a LOS possui a função de minimizar doenças e agravos, mediante acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação do ser humano como um todo. Ponto de partida, que justifica racionalmente o uso de desenho institucional adequado à capacidade de incentivar os atores regionais e locais, na agregação de valores e recursos “difusos” sob produção “bens coletivos”.

Santos, W. (2006b) destacou em obra recente, que os riscos à poliarquia não se encontram em políticas distributivas clássicas (padrão clientelístico), isto é, em demandas oriundas de grupos políticos fragmentados ávidos por estabelecer uma conexão eleitoral eficaz, mas sim do “clientelismo concentrado”, porque é destes que se tem os vínculos aos grupos de interesse organizados e agências regulatórias, do tipo frugal e presa a um Leviatã disfarçado e mantenedor da ordem de benefícios concentrados, padrão dominante no atual Estado brasileiro. Dessa forma, políticas governamentais tendo por objetivo a produção de “bens coletivos” enfrentam com frequência a necessidade de distribuição de benesses predatórias, diminuindo o valor final agregado à sociedade.

É mais ou menos nessa lógica que as “boas intenções” (princípios universalistas) da política nacional de saúde opera na conexão eleitoral. Segundo a CEF-88, no seu Art.196, a saúde é um direito de todos e dever do Estado, constituindo-se parte do princípio da

universalidade, bem como, uma nova definição de condições e princípios para um novo pacto federativo, conciliando descentralização com critérios de partilha de recursos arrecadados pela União com estados e municípios. O Art. 198, § 1º, prevê que a saúde seja financiada com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. A partir daí o que se vê é a construção de um intenso arcabouço institucional objetivando o processo de implementação do SUS no âmbito nacional, cuja marca é o reforço da descentralização via regulação federal.

O SUS objetivando a descentralização da gerência e da gestão na tentativa de articular princípios de universalização, equidade e integralidade na prestação de serviços de saúde (MEDICI, 1995; CUNHA; CUNHA, 1998; CORDEIRO, 2001), teve sua organização e funcionamento regulamentados pela LOS (Lei 8. 080, de 1990). Esta Lei, aprovado pelo Legislativo Federal, trata do processo de descentralização, das competências das esferas subnacionais de governo, da organização do sistema, o comando único em cada esfera de governo e constituiu o Ministério da Saúde como administrador da União. Fato normatizado pela Lei Complementar 8. 142, de 1990, que dispôs sobre as transferências inter-governamentais de recursos financeiros na área da saúde.

A fonte de custeio do SUS são os recursos transferidos do governo federal com base na receita estimada do orçamento da seguridade social de acordo com a LDO. É o Fundo Nacional de Saúde (FNS) que fiscaliza os recursos através do Conselho Nacional de Saúde (órgão colegiado), com representantes do governo, usuários, profissionais de saúde e prestadores de serviços. Cabe ao Ministério da Saúde (MS) o acompanhamento da aplicação dos recursos repassados para unidades federativas. Estes possuem como competência a criação de seus respectivos fundos e conselhos de saúde, elaboração de planos de ação e apresentação de relatórios de gestão. Esse processo é operacionalizado através das Normas Operacionais Básicas (NOB's)<sup>98</sup> e da Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS)<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> A NOB 1/91, introduziu o conceito de habilitação dos estados e municípios ao SUS, via comprometimento com a gestão direta dos serviços e previu o fundo de investimento e funcionamento dos conselhos comunitários; a NOB 1/93 dispôs sobre a criação das Comissões Intergestores Tripartite (CIT) compostas por representantes das esferas federativas, e Bipartite (CIB) com representação paritária entre estados e municípios, as regras de transferência de recursos e os mecanismos de controle e avaliação, além de criar o modelo de descentralização pactuada, que desenhou também para a gestão do sistema de saúde a condição de enquadramento em Incipiente, Parcial e Semiplena, que para ser alcançada uma dessas situações na gestão setorial; a NOB 1/96, cujo objetivo foi além de ampliar a responsabilidade dos gestores estaduais e municipais, fortaleceu-se ainda a atenção básica e primária nas ações de saúde coletiva (NEGRI, 2002).

<sup>99</sup> Com a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS 01/2001, de 26 de janeiro de 2001), o processo regulatório objetivou a ampliação das responsabilidades dos municípios na atenção básica, definindo o processo de regionalização da assistência, criando mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do SUS e atualizando os critérios de habilitação de estados e municípios.

A política regulatória sobre o setor saúde no Brasil segue um modelo de regulação estatal abrangente e é implementada mediante relações estabelecidas pelo SUS com os prestadores privados e nas próprias transferências de recursos entre os níveis de governo. No que tange aos prestadores contratados pelo SUS, por exemplo, o Sistema Nacional de Auditoria, formado como organismo regulador federal, possui componentes nos estados e municípios. A atuação desses prestadores é pautada pela auditoragem de procedimentos com relação ao atendimento de normas e o sistema busca ampliar o foco da regulação para o acompanhamento de indicadores de desempenho das unidades, procedimento este semelhante ao que ocorre no processo de auditoragem sobre as transferências federais para estados e municípios, na qual suas funções se superpõem com as da secretaria de controle interno do administrador federal (RIBEIRO; COSTA; SILVA; 2000).

Na década de 90 as NOB's SUS (01/91, 01/92, 01/93 e 01/96), articularam as funções operacionais do sistema, normatizando e definindo critérios para enquadramento administrativo da instância responsável pela gestão e pela gerência dos serviços de saúde, bem como do aperfeiçoamento do controle social através dos conselhos de saúde, da gestão compartilhada do sistema via comissões Inter-gestores no âmbito das esferas sub-nacionais de governo, e na redefinição do formato do funcionamento e financiamento dos fundos de saúde.

Segundo Souza, R. (2002)<sup>100</sup>, no tocante ao financiamento do SUS, até então os limites financeiros anuais tinham reproduzido os níveis de desigualdades regionais, como por exemplo, no ano de 1995 no qual via-se o contraste no per capita entre o Estado de São Paulo (maior valor per capita) que era 2,25 vezes maior que o do Estado do Amapá (menor valor per capita). O Estado do Pará lograva a penúltima colocação. A partir de 1998, observa-se uma intensa tentativa de superação das iniquidades do sistema, ampliando-se os recursos financeiros para unidades da federação assoladas pelas desigualdades regionais. Com a introdução do PAB variável (Piso da Atenção Básica), passou-se a fazer a subdivisão do “teto financeiro” entre atenção básica e assistência de média e alta complexidade em ambulatório. Nessa modalidade, os recursos são transferidos dependendo da adesão dos municípios a programas prioritários definidos pelo MS<sup>101</sup>, que constituem um conjunto de ações no

---

<sup>100</sup> O autor destaca o impacto das novas formas de alocação de recursos implantadas pelo MS, a partir da Portaria nº 2.121 de 1998, na qual reduziu as profundas distorções e imensa variedade na distribuição de recursos dos SUS, entre as regiões. Apesar de ter destacado os ganhos na redução das desigualdades nos níveis de atenção básica, ressalva que ainda persistem consideráveis níveis de distorções regionais no agregado das ações e serviços de saúde, especialmente no que se refere à alta complexidade.

<sup>101</sup> São programas como os de: Agentes Comunitários de Saúde, Saúde da Família e Controle de Carências Nutricionais; e ações estratégicas como a Farmácia Básica e as Ações Básicas de Vigilância Sanitária.

primeiro grau de atenção do sistema de saúde, objetivando a promoção da saúde, a prevenção de agravos, o tratamento e a recuperação.

Com o novo modelo de financiamento, a variedade do percentual per capita na atenção básica<sup>102</sup> entre 1997 (antigo sistema) e 1998 (depois da introdução do PAB variável) praticamente se inverte: o Pará obteve 109,03% (variação) subindo de 6,65 para 13,9 despontando para o segundo colocado no ranking de maior per capita da federação; enquanto que São Paulo, apesar de ter obtido ganhos, 13,2% (variação), ficou com a 24ª colocação. Souza, R. (2002), ao comparar o antigo sistema vigente até 1997 com o ano de 2001, por exemplo, destaca ter havido uma tendência ao crescimento na variação do percentual per capita da atenção básica: o Pará com altos níveis (209,64%) obtendo 3ª colocação e São Paulo sendo penúltimo colocado, mesmo tendo obtido ganhos na variação (38,81%).

Com a NOAS, a questão central passou a ser a ampliação das responsabilidades dos municípios na atenção básica, definindo o processo de regionalização da assistência, criando mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do SUS e atualizando os critérios de habilitação de estados e municípios; assim como, a redefinição dos conceitos de Gestão Plena do Sistema Municipal (GPSM) e Gestão Plena de Atenção Básica Ampliada (GPAB).

A partir da LC nº 29/2000 (Lei da Saúde) que prevê a vinculação da aplicação de recursos à saúde (política pública que concentra boa parte dos recursos da União) e a LRF que aumenta as responsabilidades dos governos sub-nacionais no Controle Fiscal e Orçamentário dos seus gastos, os recursos concentrados na União passam a conviver com uma nova lógica que submete estados e municípios a uma tendência intensa de articulação do orçamento público aos gastos sociais.

Esses fatores combinados, provavelmente foram co-responsáveis pelo padrão das preferências alocativas concretizadas pela PLL e EOE's do Estado do Pará, entre os anos de 1995 a 2006. Tal padrão, refletiu a tendência do comportamento da elite política paraense no processo de articulação entre oferta e demanda que, diante de uma arena de crescente competição partidária e incertezas no mercado eleitoral, ou de obstrução pela lógica do processo decisório na arena legislativa, procurou maximizar as chances políticas adequando seus projetos a alocação de recursos e benefícios para saúde em abrangência predominantemente estadual e individual, ou seja, vinculados a coordenação federativa da

---

<sup>102</sup> O autor trabalhou os dados estatisticamente com valores per capita de R\$ 1,00.

política pública de saúde no âmbito nacional (benefícios difusos), mas abrir mão de sua racionalidade individual.

A conquista de municípios excluídos do montante dos recursos redistributivos direcionados pelo Estado do Pará, têm sido, como mostra Siqueira (2004), alvo de partidos e políticos [por exemplo, PMDB e PFL] interessados em manipular ofertas de bens públicos para fins clientelísticos, seja por possuírem mercado eleitoral em potencial de “retroalimentação” do sistema político partidário local e nacional, seja porque são gradativamente beneficiados pelas políticas universalistas de transferência de renda automática do SUS (política concentradora da maior parte dos recursos da União) às prefeituras de municípios pobres do Pará, combinado com a necessidade de melhoramento da capacidade administrativa e orçamentária frente aos objetivos gerais da descentralização. Para tanto os deputados orientaram suas preferências em proposições (daí a intensidade das PLL e EOE`s nessa subárea) que refletiram o melhoramento na infra-estrutura das instalações de atenção básica de saúde, regulamentando atividades sobre postos, hospitais, unidades de saúde, etc., com objetivo de aumentar a capacidade de suporte da demanda e, ao mesmo tempo, assegurar mercado eleitoral em potencial nos municípios.

Logo, a predominância de proposições legislativas sobre a saúde não foi por acaso entre os deputados paraenses. Nem tão pouco se limitou a “marcar posição” ou estereótipo eleitoral favorável. Para participar do governo, no interior do processo decisório, o Legislativo paraense aprimorou sua capacidade legiferante sobre saúde porque operou estrategicamente na regulamentação das ações e serviços de saúde no âmbito do Estado do Pará, visando maximização e retornos eleitorais via políticas-sociais com recursos vinculados, materializados em forma de benefícios regionais coordenados pelo pacto federativo. Os legisladores foram supostamente incentivados pela regulação do SUS (variável exógena), na tentativa de agenciar o controle normativo sobre os limites institucionais da descentralização da: a) gestão (administração do sistema de saúde municipal, através das funções de direção ou comando, coordenação, planejamento, controle, avaliação e auditoria); e, b) da gerência (administração de serviços ou órgãos de saúde - postos ou centros de saúde, unidades mistas, hospitais, fundações, etc.), nos possíveis “redutos eleitorais” (prefeituras e municípios).

Essa lógica do comportamento do deputado paraense se refletiu no processo de adequação as NOB`s e a NOAS e de intensificação das PLL e EOE`s, numa magnitude correspondente à expansão da capacidade de suporte às demandas locais por excursão das ações e serviços de atenção básica de saúde no âmbito municipal (redutos eleitorais carentes

de serviços básicos). Racionalidade que encontrou incentivos institucionais de captura dos recursos públicos (regulamentação e orçamento) do Estado do Pará para subsidiar as ações de saúde, junto à União nos municípios. Esse quadro pode ser analisado em função de que a maior parte dos recursos federais da saúde é oriunda de transferências para os municípios, seja por força de determinações constitucionais ou mesmo através do incentivo dado pelo MS (União - administrador federal) na adesão ao desenho institucional do SUS, que no caso, segue o cumprimento dos critérios de habilitação que garantam transferência de recursos mais ou menos automáticos, de acordo com as condições de gestão estabelecidas pelas NOB's, o modelo inovador de financiamento da Atenção Básica via PAB variável, e, mais recentemente, pela NOAS<sup>103</sup>.

Contudo, é nesse aspecto pontual da hipótese central que se encontram as evidências mais consistentes da presença de “mecanismos institucionais intervenientes”, cujas regras e procedimentos exógenos a relação interna entre Executivo e Legislativo do Estado do Pará (variável endógena), influenciaram indiretamente no escopo político das preferências e da distribuição de benefícios sociais dos atores político-institucionais no âmbito do processo decisório paraense. Mecanismos que encontram um ponto de convergência no processo legislativo estadual, visto que a saúde é tida como matéria constitucional de interesse comum e que sua normatização, regulamentação financeira e orçamentária caracterizam a distribuição de benefícios difusos entre os entes federativos. Esse ponto de convergência expressa uma racionalidade institucional conseguida mediante articulações políticas inter-governamentais capazes de produzir, no sentido histórico, alguma mudança institucional promovida pelo Pós-Constituição de 1988.

Quanto às hipóteses periféricas, os achados não permitem sua total corroboração. Mas, devem-se fazer algumas considerações. A primeira hipótese periférica inferia que o Executivo predomina sobre o Legislativo porque possui prerrogativas constitucionais estabelecidas no pacto federativo do Pós-CF-88 e na CEP-89, enquanto agente indutor de políticas públicas nacionais, cuja competência e responsabilidade passariam a ser orientadas pela “rigidez” do controle orçamentário, tributário, e fiscal de gastos públicos e sociais no âmbito da federação.

---

<sup>103</sup> A adesão aos recursos provenientes do tipo “bens públicos” regulados por este Setor expressa forte capacidade de adequação às estratégias de descentralização normatizadas e coordenadas pelo Ministério da Saúde, construídas via políticas deliberativas, envolvendo instâncias inter-governamentais (Comissões Inter-gestores Tripartite e Bipartite e os Conselhos de Saúde nas três esferas de governo), cuja articulação no âmbito federal através de dispositivos institucionais, pretende alcançar objetivos previamente definidos.

Considera-se que em função da centralização do processo decisório no Executivo, no que tange à rigidez orçamentária e fiscal, e sua influência direta nas políticas sociais do Estado do Pará, convergindo com as de abrangência nacional, essa hipótese pode sim ser associada ao caso da saúde, conforme destacado acima. No entanto, não se aplica necessariamente ao caso da educação. Como se demonstrou, a intensidade de legislação ativada para influenciar a educação no Pará foi menor que a de saúde, o que caracterizou *locus* de “trocas assimétricas” influenciadas mais por “mecanismos institucionais endógenos” de interesses “individualistas” e “localistas”, sem necessariamente estarem vinculados aos incentivos verticais de coordenação federativa.

A diferença entre as motivações exógenas por políticas nacionais de saúde, em detrimento das de educação pode ser encontrada pelo próprio mecanismo institucional pelos quais tais políticas se desenvolveram no brasileiro. No caso da saúde, deu-se bastante ênfase à descentralização mediante compartilhamento inter-governamental em função da crise fiscal dos Executivos centrais, da emergência de movimentos sociais regionalistas que abraçaram fortemente a causa, a necessidade de uma gestão menos corporativista e o aumento do consumo de tecnologias médicas hospitalares em níveis locais (MEDICI, 1995)<sup>104</sup>. Essa característica, envolvendo necessidades e articulações simultâneas e sistêmicas, facilitou, em certa medida, o avanço de mecanismos operacionais da política de saúde em âmbito nacional, culminando com Movimento da Reforma Sanitária e a 8ª Conferência Nacional de Saúde, ambos em 1986, a Formulação de Diretrizes Gerais da Saúde (processo constituinte) em 1987, a universalização da saúde como um direito de todos (com a CF-88), a criação do SUS e suas constantes regulamentações e regulações nos anos entre os 1990 e 2000. Esses movimentos não puderam ser observados com tanta nitidez no caso da política nacional de educação.

Talvez boa parte dessa conclusão tenha ocorrido pela própria imprecisão conceitual do que seja uma política social de abrangência nacional ou de coordenação federativa aplicada ao caso da educação, bem como, o de sua possível vinculação com as variáveis endógenas. Uma dificuldade estaria nos princípios constitucionais da educação, com ênfase nos direitos sociais

---

<sup>104</sup> Para Médici (1995), as razões que justificaram a opção dos programas de saúde pelas políticas de descentralização foram: 1) A necessidade de redução dos gastos com saúde, já que estes haviam crescido em níveis acentuados em função da progressiva ampliação dos beneficiários com *Welfare State*; 2) Executivos centrais interessados em ter menos responsabilidades, numa conjuntura de crise econômica, pelos cortes ou aumentos dos gastos com saúde; 3) Pressão dos movimentos sociais e poderes locais em responder pelas necessidades específicas das políticas de saúde de cada região; 4) A construção de um novo arranjo na gestão dos sistemas de saúde capaz de reduzir o poder do corporativismo ou grupos neocorporativistas; 5) Maior flexibilização da “relação entre níveis de hierarquia dos serviços, consumo de tecnologia médica, gestão da saúde e prestadores públicos e privados”, adequando o modelo às necessidades e condições de cada local.

fundamentais da “pessoa humana”, combinando qualificação profissional mediante modalidades e níveis de ensino. O que pode dificultar a construção de uma engenharia operacional racionalmente envolvente às elites políticas locais.

Embora os percentuais de investimento em educação por parte da União sejam maiores, conforme destacado no **Item 3** deste estudo, a educação não possui um Sistema Único com características operacionais claras que convirja para uma gestão compartilhada e coordenada da educação no âmbito nacional. Em princípio, a política nacional de educação emerge com diretrizes e bases gerais (LDB), que por inúmeras vezes foi submetida a medidas regulamentares para que se pudesse chegar a um Plano Nacional de Educação (PNE), incentivado pelo Ministério da Educação (MEC), a exemplo do Fundef (Governo FHC) e, mais recentemente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Governo Lula). Medidas com grandes dificuldades de institucionalização no longo prazo. O sonhado Sistema Nacional de Educação apesar de reiterado pelo ordenamento jurídico brasileiro desde as Constituições Federais da década de 1930 esbarra numa dificuldade organizacional que inibe a efetivação de tal sistema, e capacidade de conduzir normas comuns, num plano geral submetido à coordenação e fiscalização da União, especialmente no que tange ao financiamento e gestão (SAVIANI, 2007).

Esse caráter mais “solto” e ainda embrionário da arena regulatória sobre educação dá aos entes federativos maior autonomia no tipo de política distributiva e de incentivos sobre a regulamentação dessa matéria. Isso provavelmente incentiva “manobras” mais “localistas” por parte dos parlamentares estaduais, sem que necessariamente, estes tenham que operar vis-à-vis com os procedimentos de uma política pública mais abrangente, pelo interior do processo legislativo estadual. Fato que não ocorre com o caso da política nacional de saúde, que é fortemente normatizada e regulamentada pela União e suas burocracias, principalmente quando se trata de incentivo a recursos de investimento e pessoal.

Ceteris paribus, constatou-se, no entanto, pelos dados encontrados, que de fato ocorreu, como já foi frisado, o controle orçamentário e fiscal pelo Executivo paraense. Mas esse achado não atesta a evidência de que os parlamentares paraenses não puderam se articular via instituições exógenas ao processo decisório de políticas sociais no âmbito federal. Pelo contrário, a segunda parte da hipótese central demonstrou justamente que ocorre uma “assimetria legislativa informacional”, materializada no próprio processo decisório, que

explícita trocas políticas junto ao Executivo para influenciar legislação e benefícios (normatização e orçamento) distributivos junto à União para estados e municípios.

A segunda hipótese periférica pressupunha que a predominância do Executivo sobre o Legislativo ocorreria porque este não possui expertise (capacidade técnica institucional) capaz de criar mecanismos institucionais de informação assimétrica frente aos amplos poderes proativos e reativos dos Governadores, portanto, sendo incapaz de reorientar a formulação de políticas públicas no processo decisório e influenciar o orçamento estadual distribuindo recursos via políticas públicas.

Pois bem, essa segunda hipótese periférica também não pôde ser corroborada, pelo menos em parte. Isso se deve em função de alguns aspectos metodológicos: escolha da abordagem comparativa entre os Poderes em detrimento de uma exclusiva sobre o Legislativo; opção pela ótica institucional e não organizacional das variáveis explicativas no interior da ALEPA; e, dados empíricos sobre as Comissões excluídos da análise propositalmente por motivos de insuficiência quantitativa e qualitativa. Porém, esses elementos não desqualificam a ótica delegacionista desenvolvida nesse trabalho, pelo contrário, as complementa, visto que compreendem variáveis internas complementares aos achados aqui destacados.

A superação da baixa expertise do Legislativo, na importância da sua capacidade de agenciamento, mecanismos informacionais internos, papel das Comissões, etc., depende da própria eleição de abordagens delegacionistas, num sentido que promova sua “auto-conscientização” epistemológica e operacional. Como este trabalho envolvia variáveis correlatas, partido do pressuposto da “hipertrofia do Executivo” no âmbito federal e estadual, operou-se por vezes com variáveis unilateralistas e sua complexidade exigiu maior ênfase na interação entre Executivo e Legislativo, o que dificultou uma abordagem delegacionista mais fidedigna. No entanto, abordagem que procurou evitar a minimização da importância do papel deste último Poder na construção e consolidação da democracia brasileira. Talvez este trabalho possa contribuir para o desenvolvimento de mais pesquisas que possam se aprofundar no teste dessa hipótese ou em outras mais adequadas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar a relação entre Executivo e Legislativo do Estado do Pará na promoção de política de educação e saúde, nas 13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> e 15<sup>a</sup> Legislaturas da ALEPA (1995 a 2006), Governos Almir Gabriel e Jatene, ambos do PSDB. Elegeram-se, conforme a ótica da delegação, duas “variáveis institucionais explicativas”: a produção legal e legislativa e as emendas ao orçamento do Estado nas duas subáreas sociais. O objetivo principal era identificar e analisar o padrão de interação (poderes proativos e reativos) entre esses Poderes, vislumbrando sua vinculação às “conexões político-institucionais” (federativas) do processo decisório dessas políticas distributivas de benefícios sociais abrangentes (difusos) – predominante na produção legislativa nacional.

Partiu-se de uma combinação de pressupostos gerais e específicos, motivados pela idéia de que os condicionantes da coordenação da federativa (descentralização das políticas sociais – de princípio universal) encontrariam eco na escolha racional das elites políticas estaduais na adesão ou não de tais políticas, o que caracterizaria um conflito político racionalizado das arenas decisórias universalistas e “paroquialistas”.

Trabalhou-se com um pressuposto alternativo de que essa dupla assimetria, já verificada no âmbito federal, dependeria do formato político-institucional (racionalidade entre Poderes) de cada estado, no qual as “coalizões de governo” se veriam condicionadas a interagir no interior do sistema político estatal, ou seja, em estratégias de controle da constitucionalidade na resolução de conflito sobre a distribuição de benefícios em formas de políticas públicas. A plataforma desse embate endógeno dar-se-ia no processo legislativo estadual e o diagnóstico de suas legislaturas poderia guiar novos horizontes. Essa estratégia teórico-metodológica, orientada pelo neo-institucionalismo da escolha racional e histórico, visava contribuir para discussão de algumas incógnitas atribuídas pela literatura dominante sobre a diversidade institucional dos estados brasileiros no Pós-Constituição de 1988.

O estudo foi guiado principalmente por uma hipótese central, sustentada por uma questão condicional: a centralização do processo decisório no Executivo de fato influencia na “abrangência” distributiva de benefícios sociais, isto é, na alocação e realocação de recursos e valores do Estado do Pará, restringindo os deputados de participarem da produção de políticas públicas, especialmente no “controle orçamentário”. Mas, convive com “mecanismos institucionais intervenientes” (endógenos de vinculação exógena) de “realocação” de recursos capazes de reorientar o processo decisório via “controle parlamentar” (fiscalização e

compartilhamento do governo nas políticas públicas), expressos tanto na racionalidade estratégica do Legislativo via resgate informacional de suas prerrogativas constitucionais, como no melhoramento no seu desempenho quanto à produção legal e legislativa (Leis Ordinárias, Decretos Legislativos, Leis Delegadas, Emendas à Constituição) sobre políticas de educação e saúde agenciadas por partidos políticos, Comissões Parlamentares e emendas individuais ou coletivas.

Pois bem, excluindo-se os elementos da fiscalização e das Comissões parlamentares, que não puderam ser observados por problemas metodológicos já justificados, os dados relevaram que embora de fato ocorra a centralização do processo decisório no Executivo, especialmente por regras e procedimentos internos, há também indícios de “mecanismos institucionais intervenientes” atuantes no interior do sistema político estatal paraense. Isso pôde ser observado pelos achados empíricos do **Item 4**, que foram submetidos à análise comparativa no **Item 5**. Os poderes proativos e reativos dos Poderes paraenses mostraram-se ser a “extensão” do “núcleo duro” do Estado federativo brasileiro, com exceção de Medidas Provisórias, não existentes no Executivo do Estado do Pará. Esse caráter endógeno não só se refletiu nos amplos poderes constitucionais e regimentais do Governador, mas também na dinâmica de sua PPL, particularmente quanto ao seu excelente desempenho.

A capacidade de emitir decreto, solicitação de urgência, exclusividade no envio de lei orçamentária, criação de burocracias públicas, bem como, o veto total e parcialmente dos projetos do Legislativo, mostraram-se importantes instrumentos institucionais nas mãos dos Governadores paraenses. Elementos que corroboram com a primeira parte da hipótese central, uma vez que, ao que tudo indica, de fato limitaram a atuação dos deputados estaduais, restringindo-os de atuar “efetivamente” nos recursos distributivos de uma política pública, em especial sobre as que vinculam maiores despesas (Investimento e Pessoal) com a instalação e o funcionamento de burocracias administrativas no Estado, fato que pôde ser observado pelos altos índices de rejeição tanto de PLL e, mais fortemente, de EOE`s.

Somada a essas restrições, pela análise do ciclo orçamentário estadual, identificou-se ainda uma grande “desvantagem” do Legislativo em atuar efetivamente no processo decisório (re)distributivo de recursos. O PLOA, de iniciativa exclusiva do Executivo, envolve uma engenharia institucional complexa, cujo agenciamento depende, em grande medida, da SEPOF, burocracia pública estatal responsável pelo monitoramento, compatibilização e acompanhamento da gestão do sistema de planejamento, orçamento e finanças do Estado do Pará. Agenciamento racionalmente vinculado aos dispositivos infraconstitucionais e de suas

ramificações intra-burocráticas via normais e leis que regulam as formas de planejamento estatal sobre a economia, especialmente pela Lei 4.320/64 (Orçamento Público), CF-88 (art. 165 a 169), Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), PPA's, LDO's, LOA's e normas de Direito Financeiro. Daí se atribuir o “controle orçamentário” ao Executivo por estas normas e regras incidirem direta e indiretamente na sua função de governo.

No contraponto, o Legislativo paraense dispôs das EOE's ao PLOA, que como se verificou, surtiram pouco efeito distributivo, pois sua grande parte foi vetada de forma drástica e em valores quase que inversamente proporcionais à intensidade de suas proposições, especialmente nas duas últimas legislaturas. No geral, essa lógica esteve relacionada ao baixo desempenho geral da PLL, e especialmente, das EOE's. Mas a maior disparidade se deu entre as emendas, justamente porque estas se caracterizam como *locus* privilegiado da racionalidade estratégica dos deputados. Na última legislatura, nos últimos anos do governo PSDB, encontra-se a maior disparidade entre rejeições e aprovações, isto é, período de maior fracasso do Legislativo. Disparidade que se deve à intensidade da produção de EOE's por parte dos principais partidos de oposição, PMDB e PT, que viram seus esforços de realocação serem quase que totalmente rejeitados. Esse fato torna mais explícito ainda o conflito distributivo no interior da poliarquia estadual, uma vez que ocorreu significativo grau de fragmentação partidária na ALEPA, seguido de forte rejeição dos projetos da bancada oposicionista, o que pode ter criado constrangimentos políticos ao governo Jatene.

Mas as evidências de centralização via “controle orçamentário” e forte “obstrução da PLL e da EOE's por parte do Executivo não autorizam a confirmação de que o Legislativo tenha mitigado seu papel no processo decisório. Alguns elementos corroboram com essas ressalvas. Seriam eles: a própria intensificação da PLL e das EOE's ao longo das legislaturas, expressamente ativada pelos partidos tanto da base de governo quanto da oposição; o crescente desenvolvimento das atividades estritamente legiferantes (estrategicamente em anos pós eleições municipais) na regulamentação em tópicos específicos da vida social dos cidadãos paraenses, antes não contemplados pelo formato universal e abrangente das políticas sociais, maximizando suas instituições internas em barganhas legislativas e orçamentárias frente ao Executivo; e, desenvolvimento de estratégias exógenas de “captura” de políticas do tipo “bem público”.

Esses mecanismos, mesmo submetidos ao controle racional dos processos legislativo e orçamentário, refletem fortes tentativas “individualistas” e “localistas” do deputado paraense em influenciar, talvez estrategicamente, a distribuição de benefícios concentrados por arenas

difusas vinculadas às políticas de abrangência nacional. Um boa pista para o entendimento desse “arranjo institucional” foi dada pela relação entre intensidade da proposição e intensidade do desempenho nas duas subáreas sociais. A saúde foi à área mais ativada pelos dois Poderes, especialmente pelo Legislativo, justamente por este ter sido o seu maior propositor, embora em educação ambos tenham tido mais êxitos.

Esse entendimento compreende nuances interpretativas sobre “trocas políticas assimétricas” frente à centralização do processo decisório de políticas. Pois, em termos absolutos, o Executivo atuou predominantemente em abrangência setorial na saúde e em educação foi predominantemente individual, enquanto que o Legislativo, por sua vez, responsável pelo maior volume de PLO's, se concentrou na saúde com abrangência individual, embora tenha tido bons êxitos relativos na abrangência estadual. Como se vê, uma inversão entre intensidade e desempenho entre os Poderes, em distintas áreas de interesse. Isso demonstra, que do ponto de vista do processo legislativo, o Executivo tentou influenciar a saúde predominantemente com leis setoriais, talvez por ser motivado pelos incentivos operacionais da coordenação federativa, normatizada pelo Ministério da Saúde na gestão e expansão do SUS nos estados e municípios, porém, sem deixar de lado as trocas (retorno) políticas com seus deputados (maioria no parlamento), que estrategicamente produziram maior legislação em saúde com abrangência estadual.

O predomínio em políticas estaduais de saúde por parte do Legislativo paraense, mesmo sob incentivos da racionalização legislativa (endógena) e da regulação federal (exógena), carregou o “germe” do “individualismo” e do “localismo” tão propalados na política nacional, o fator mais consistente observado. Ao passo que o Executivo tentava se adequar aos incentivos do SUS, promovendo majoritariamente legislação setorial sobre saúde, o Legislativo o acompanhava provendo regulamentação sobre atividades de saúde, prevenção contra DST's, AIDS, drogas ilícitas, álcool, cigarro, etc.; controle de doenças crônicas degenerativas como diabetes, insuficiência renal crônica, câncer, etc.; bem como, de incrementos realocativos (emendas) via aquisição de veículos como ambulâncias e “ambulâncias”, construção e reforma de unidades de saúde. Em ambos os Poderes há uma preocupação com a saúde por racionalidades internas distintas, porém, complementares: Se por um lado, o Executivo atuou numa base institucional “mecânica” da promoção dos benefícios, o Legislativo, por outro, as complementou na sua base “valorativa” (intangível).

O padrão de interação entre o Executivo e o Legislativo do Pará parece, além de indicar um quadro de extrema complexidade em andamento, um ponto de convergência entre

os processos legislativos estadual e federal. Uma vez que a saúde é tida como matéria constitucional de “interesse comum” e que sua normatização, regulamentação financeira e orçamentária caracterizam a distribuição de benefícios difusos entre os entes federativos. Esse ponto de convergência expressa uma racionalidade institucional conseguida mediante articulações políticas intergovernamentais capazes de produzir, no sentido histórico, alguma mudança institucional oriunda do Pós-Constituição Federal de 1988, compartilhada por um princípio de justiça “mais ou menos” comum entre os agentes locais e nacionais. O próprio “controle orçamentário” e a crescente atividade legiferante corroboram com essa premissa, pois, nas duas subáreas, se expressou uma grande necessidade de redistribuir (aos moldes da “conexão eleitoral”) benefícios clientelistas pela via “mecânica” da política da pública universalista.

O caso mais notório e que sustenta os “mecanismos institucionais intervenientes” pode ser verificado pela relação entre as intensidades da PLL e das EOE's sobre saúde (estrategicamente individual e efetivamente estadual), e seu vínculo com a racionalidade do desenho institucional do SUS na política local paraense. É nesse sentido que o Legislativo (aos seus moldes) foi tão proativo quanto o Executivo no processo decisório de políticas sociais no Estado do Pará entre 1995 a 2006.

A descentralização da gerência e da gestão como articulação entre princípios de universalização, equidade e integralidade na prestação de serviços de saúde, seguiu-se num modelo pactuado de competências entre as esferas subnacionais de governo, da organização do sistema e do comando único do SUS, custeado pelas transferências do governo federal no orçamento estimado da LDO. O Ministério da Saúde (MS) ao repassar para estados, Distrito Federal e municípios, submeteu tal articulação ao forte controle regulatório, atribuindo competências conforme a criação de seus respectivos fundos e conselhos de saúde, via elaboração de planos de ação e apresentação de relatórios de gestão nos estados, processo operacionalizado através das Normas Operacionais Básicas (NOB's) e da Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS). Engenharia institucional que, somada ao peso da LC nº 29/2000 (Lei da Saúde) e da LRF, vinculou fortemente a aplicação de recursos à saúde (política pública que concentra boa parte dos recursos da União), imprimindo responsabilidades dos governos subnacionais no Controle Fiscal e Orçamentário dos seus gastos dos recursos concentrados na União, numa tendência intensa de articulação do orçamento público aos gastos sociais.

Portanto, esses fatores combinados, provavelmente, foram co-responsáveis pelo padrão das preferências alocativas materializadas na PLL e nas EOE's do Estado do Pará, entre os anos de 1995 a 2006. Tendência que refletiu o comportamento da elite política paraense no processo de articulação entre oferta e demanda que, diante da obstrução pela lógica do processo decisório legislativo e orçamentário, ou, da crescente competição partidária e suas incertezas no mercado eleitoral, procurou maximizar as chances políticas, adequando seus projetos a alocação de recursos e benefícios para saúde em abrangência predominantemente estadual e individual, ou seja, vinculados a coordenação federativa do SUS (como benefícios difusos), mas sem abrir mão de sua racionalidade individualista e localista.

Essa lógica do comportamento do deputado paraense se refletiu no processo de adequação as NOB's e a NOAS e de intensificação das PLL e EOE's, numa magnitude correspondente a expansão da capacidade de suporte às demandas locais por excussão das ações e serviços de atenção básica de saúde no âmbito municipal (redutos eleitorais carentes de serviços básicos). Para tanto os deputadas orientaram suas preferências em que alocação e realocação de recursos e valores que refletissem o melhoramento na infra-estrutura das instalações de atenção básica de saúde, regulamentando atividades sobre postos, hospitais, unidades de saúde, etc., e, infra-estrutura logística, com objetivo de aumentar a capacidade de suporte da demanda e, ao mesmo tempo, assegurar mercado eleitoral em potencial nos municípios.

Ressalta-se que e os achados deste estudo precisam ser submetidos a testes analíticos e empíricos mais adequados, talvez mais sofisticados e correlacionados com outras variáveis, hipóteses ou metodologias. Uma estratégia envolvente seria o aprofundamento na análise dos Poderes de forma isolada, considerando sua capacidade de agenciamento; seu vínculo com a burocracia estatal ou com grupos de interesses. Analisar ainda o próprio desenvolvimento endógeno de cada política pública em si, sem perder de vista que compreender melhor o funcionamento de nossas instituições políticas democráticas subnacional de governo, constitui um pré-requisito básico para se pensar e aperfeiçoar políticas públicas mais adequadas e adaptáveis às múltiplas realidades históricas, regionais e culturais de seus beneficiários, junto às mudanças sociais mais desejáveis.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S.H. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Dados.** Rio de Janeiro, IUPERJ, v.31, n.1, p.5-34, 1988a.

\_\_\_\_\_. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, S.H.; SANTOS, Wanderley G. dos; COIMBRA, Marcos A. **Política Social e Combate à Pobreza.** Rio de Janeiro: Zahar, 1998b.

ABRUCIO, Fernando Luiz.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Ligia. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos.** São Paulo: Fundap, 2007.

\_\_\_\_\_. Pará além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sônia. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

\_\_\_\_\_. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro. (Org). **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo.** São Paulo: Edusp, 1998.

ALMEIDA, Fernanda Dias Meneses de. **Competências na Constituição de 1988.** São Paulo: Atlas, 1981.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polit.** n. 24. Curitiba, jun, 2005. Disponível em: <[www.scielo.com.br](http://www.scielo.com.br)>. Acesso em: 12 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** n. 28, out. 1995.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica.** Brasília, 2004. Disponível em: <[www.prameida.org](http://www.prameida.org)>. Acesso em: 10 jul. 2008.

AMORIM NETO, Otávio. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas.** Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. A produção Legislativa do Congresso: Entre a Paróquia e a Nação. In: VIANNA, Luiz Werneck. (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ. 2002.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

ARAÚJO, Lidiane Maciel. **A organização legislativa no Pará: um estudo sobre o padrão de relação Executivo/Legislativo na ALEPA, no ano de 2000**. 2002. Monografia (Curso de Ciências Sociais). Departamento de Metodologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2002.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Os determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: Fapesp, 2000.

ATAYDE, Franke Alves de. **Migração Partidária na Assembléia Legislativa do Estado do Pará (1985 – 2002)**. 2003. Monografia (Curso de Ciências Sociais). Departamento de Metodologia. Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Octávio. (Org). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A Política da Reforma Tributária: Federalismo e Mudança Constitucional. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 8 mar. 2007.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do Clientelismo: Raízes e Fundamentos da Troca Política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROS, Elizabeth Maciel. **Partidos Políticos na Assembléia Legislativa do Estado do Pará: 1991 – 1998**. 1999. 62 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Pará, Belém, 1999.

BID; CENTER FOR LATIN AMERICA STUDIES DAVID ROCKEFELLER. **A política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina, relatório 2006**. Washinton, DC; Harvard University/Brasil, Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BOBBIO, Norberto; et al. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2000. (Atualizada pela Emenda Constitucional Nº 31, 14/12/2000).

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 55-72, jul. 2000. Lisbon: Edição INA-Instituto Nacional de Administração, p. 55-72. mar. 2000.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. . p. 83-94.

CORDEIRO, Hésio. Descentralização, universalidade e equidade nas reformas da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, n. 2, p. 319-328. 2001.

CORDOVIL, Sildo Pedro Sousa. **As migrações partidárias na Assembléia Legislativa do Estado do Pará**: uma análise sobre as lealdades partidárias dos deputados migrantes - 13ª e 14ª Legislaturas. 2005. Monografia (Curso de Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Produção Legal e Legislativa sobre Saúde no Pará**: Preferências parlamentares e recursos alocativos frente à regulação do SUS no Estado do Pará – 1995 a 2002. 2007. Monografia (Especialização em Políticas Públicas Setoriais na Amazônia) - Departamentos de Ciência Política, Departamento de Metodologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

COSTA, Valeriano Mendes F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 44. p. 05-26, 1998.

COX, Gary W; MORGENSTERN, Scott. Latin America`s Reactive Assemblies and Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Edit`s). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CUNHA, J. P. P; CUNHA, R. E. Sistema Único de Saúde: Princípios. **Cadernos de Saúde. Planejamento e Gestão em Saúde**. Belo Horizonte: COOPMED, 1998.

CUNHA, Armando S. M.; REZENDE, Fernando. Orçamento e Desenvolvimento. In: CAVALCANTE, Bianor Scelza; RUEDGER, Marco Aurélio; SOBRERA, Rogério. (Org.). **Desenvolvimento e Construção Nacional**: Políticas Públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 69-84.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: UNB, 1997.

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. **Rev. Sociol. Polit.** nov. n. 15, p. 31-48, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 15 de mar. 2003.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Espírito Santo: Produção Legal e Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo entre 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano. (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

DUVERGE, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Zahar, São Paulo, 1970.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 59, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 03 jun. 2008.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. **Legislatura e Processo Decisório de Políticas Sociais no Pará (1991 a 1998)**. 2001. 138 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2001.

FERRARO, Agustín. Parlamento e governo dos sistemas presidencialistas: contribuições para análise do controle parlamentar, 2005. In: LLANOS, Mariana; MUSTAPÍC, Ana Maria. (Orgs.) **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina M. C.; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina M. C. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

\_\_\_\_\_; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FIGUEIREDO, Argelina M. C. Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas. **Lua Nova**, n. 39, 1997.

FLEURY, Sônia. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GOODIN, Robert E. (Org). **Teoría del diseño institucional.** Barcelona: Gedisa, 2003.

GUIMARÃES, Roberta Gebrin. **O Poder Legislativo e a criação da Lei: uma análise do processo legislativo brasileiro sob o princípio da tripartição dos poderes.** 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia.** 11. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova.** n. 58, p.193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 18 out. 2004.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

HOLANDA, F. C. O processo orçamentário na Constituição federal de 1988. **Cadernos ENAP: Planejamento e Orçamento.** Brasília, DF , v. 2, n. 3, 1994.

IMMERGUT, Ellen M. As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** ano 11, n. 30, p. 139-166, 1996.

JARA, Carlos. Planejamento do Desenvolvimento Municipal com participação de diferentes atores sociais. **Cadernos Debates 11.** Fundação Konrad Adenauer. p. 9-40, 1996.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Descentralização, formulação e implementação de Políticas Públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Rio de Janeiro. **Anais....,** Rio de Janeiro, jul. 2002, p. 28-31.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992.

KRUMWIED, Heinrich; NOLTE, Detlef. **Die Roole der Parlamente in den Prasdialdemokratien Lateinamerikas.** Hamburgo: Instituto Fur Iberoamerika-Kunde, 2000.

LA PALOMBARA, Joseph G. **A Política no Interior das Nações.** Brasília, DF: UNB, 1982.

LAMOUNIER, B. (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp, Sumaré, 1991.

LEMOS, Leany Barreiro de S. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLANOS, Mariana.; MUSTAPÍC, Ana Maria. (Orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

\_\_\_\_\_. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma análise distributiva. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v.44, n. 3. Rio de Janeiro, 2001.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros a experiência federal e regional: 1945-1964**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

\_\_\_\_\_. **Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

LIMONGI, Fernando P. "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente". **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais — BIB**, n. 37. p. 3-38, 1994.

LLANOS, Mariana; MUSTAPÍC, Ana Maria. (Orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LOCK, John. **Locke**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. Coleção Os Pensadores.

LOPREATO, Francisco Luiz. A situação financeira dos estados e a reforma tributária. In: PINTO, Márcio Percival Alves; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. (Orgs.). **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas, SP: Unicamp, 2006.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, p. 677-715, 1964.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. **Ciência Política**. Brasília, DF: Vestcon, 2005.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: O caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, Mercado Aberto, 2001.

\_\_\_\_\_; SHUGART, Matthew (Comp.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires, Barcelona, México: Piados, 2002.

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente. Planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989. p. 13-16; 24-40; 123-135.

MEDICI, A. C. Saúde: modelos de gestão descentralizada. Alternativas para o Brasil. In: VELLOSO, J. P. R., ALBUQUERQUE, R. C.; KNOOP, J. (Coords.). **Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos-Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1995.

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MELO, Marcus André. O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional (1993-1996). In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 20., 1996, Caxambu. **Anais...**, Caxambu, out 1996.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

METTENHEIM, Kurt Von. A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 29 jan. 2008.

MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas: intermediação política, transparência decisória e atendimentos preferenciais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>> Acesso em: 27 mar. 2007.

MORA, Mônica. A Crise da Dívida Estadual. In: PINTO, Márcio Percival Alves; BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. (Orgs). **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas, SP: Unicamp, 2006.

MONTESQUIEU, Barão de. **O Espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NAY, Olivier. **História das Idéias Políticas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

NEGRI, Barjas. A Política de Saúde no Brasil nos anos 1990: avanços e limites. In: NEGRI, Barjas.VIANA, Ana Luiza d'Avila. (Org.). **O Sistema Único de Saúde em Dez Anos de Desafios**. São Paulo: CEALAG, 2002.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York, Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson. **A gramática política brasileira**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**. v. 40, n. 1, 273-88, maio/abr., 2006.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, p.521-557. 2000.

PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de Partido**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Manual do Orçamento Geral do Estado (OGE)**. Belém, PA: SEPOF, 2007.

\_\_\_\_\_. Assembléia Legislativa do Estado. **Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pará**. Belém: Cejup, 2001.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado**. Belém: Cejup, 2002. (atualizada até a Emenda Constitucional de n. 17, e Lei Complementar n. 40).

PAULO, Vicente; ALEXADRINO, Marcelo. **Processo Legislativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, Fabiano G. M. dos. (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FVG, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>> Acesso em: 06 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>> Acesso em: 06 fev. 2008.

PÉREZ PÉREZ, Gabriel; VALENCIA E. Laura. El Neo-institucionalismo como Unidad de Analisis Multidisciplinario. **Actualidad Contable FACES**, Venezuela, ano 7, n 8, jan./jun., 2004. 85-95.

PETERS, B. Guy. **El Nuevo Institucionalismo**: La teoria institucional em ciência política. Barcelona: Gedisa, 2003.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**. Rio de Janeiro: FGV. 2002. p. 173-194.

RAMOS, Marília Patta; MARINO, Juan Marino. Condicionantes Históricas do Desenvolvimento Capitalista Global em nível Regional. In: WITTMANN, Milton Luiz; RAMOS, Marília Patta. (Org.). **Desenvolvimento regional**: capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

RATTON JUNIOR, José Luiz de Amorim; MORAIS, Jorge Ventura de. To read Jon Elster: limits and possibilities of explanation by mechanisms in the social sciences. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 04 mar. 2007.

REZENDE, F. D. C. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**. n. 19. p. 111-121. nov. 2002.

\_\_\_\_\_; CUNHA, Armando. (Org.). **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: FVG, 2003.

RIBEIRO, J. M; COSTA, N. R; SILVA, P. L. B. Política de Salud en Brasil y estrategias reguladoras em ambiente de cambios tecnologicos. **Interface. Comunicação, Saúde e Educação**. v. 4, n.. 6, 2000.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Possibilidades de transformações no sistema de planejamento e orçamento no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais...** Panamá, out. 2003. p. 28-31.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neo-institucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan./jun., 2005.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção; ZAULI, Eduardo Meira. The presidents and the National Congress in the decision-making process of health policies in democratic Brazil (1985-1998). **Dados**, v. 45, n. 3, p.387-429, 2002.

RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em sociedade complexa. In: CAVALCANTE, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério. **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SÃO PAULO. Assembléia Legislativa do Estado. **Manual do Processo Legislativo**. São Paulo, 2004.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 18 jun. 2007.

SANTOS, Fabiano G. M. dos. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

\_\_\_\_\_. (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FVG, 2001.

\_\_\_\_\_. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. Rio de Janeiro, **Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Horizonte do desejo**: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006a.

\_\_\_\_\_. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006b.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: UNB, 1996.

\_\_\_\_\_. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília, DF: UNB, 1982.

SÁTYRO, Natália G. D. Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise de série temporal com corte transversal – 1987 a 2002. In: SOUZA, Celina; NETO, Paulo Fábio Dantas. (Org.). **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 91-126.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb**: por uma outra política educacional. São Paulo: Campus, 2007.

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil**: 1945-2000. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**. London: Sage Publications, 1996.

SELZNICK, Philip. **Institucionalism 'old' and 'new'**. Administrative Science Quarterly, v. 41, n.1, p. 270-277, 1996.

\_\_\_\_\_. **TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization**. New York: Harper and Row, 1957.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **President and Assemblies**: constitucional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIQUEIRA, Edir Veiga. **A Competição Política e os Determinantes do Resultado Eleitoral nas Disputas para o Executivo**: Municípios do Pará: 1992/1996/2000. 2004. 127 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. **Formato e evolução do sistema partidário eleitoral e parlamentar do Pará**: uma análise comparada (1945-1962 e 1986-1998). 1999. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Pará, Belém, 1999.

SOUZA, Celina. Regras e Contexto: As Reformas da Constituição de 1988. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n 4, p. 791-823, 2008.

\_\_\_\_\_. Instituições Políticas Estaduais em contexto federativo: coalizões eleitorais e ajuste fiscal. In: SOUZA, Celina; NETO, P. F. D. (Org.). **Governo, Políticas Públicas e Elites Políticas nos Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006a. p. 91-126

\_\_\_\_\_. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, Sônia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006b.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n 16, p. 20-45, 2006c.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas e Orçamento Público: conflito ou cooperação. In: BENEVIDES, Maria Vitória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio. **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Instituto Cidadania, Fundação Perseu Abramo, p. 134-161, 2003.

\_\_\_\_\_. Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 24, 1999. Rio de Janeiro. In: ANAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, Rio de Janeiro, out. 1999 (mimeo).

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil: 1930 a 1964**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.

SOUZA, Renilson Rehem de. O Financiamento Federal do SUS: mitos e verdades. In: NEGRI, Barjas; VIANA, Ana Luiza d'Avila. (Org.). **O Sistema Único de Saúde em Dez Anos de Desafios**. São Paulo: Sobravime, Cealag. 2002. p. 411-432.

TAVARES, José Antônio Giusti. A Mediação dos Partidos na Democracia Representativa Brasileira. In: TAVARES, José Antônio Giusti. (Org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. v. 3.

TEIXEIRA, Olívio A. Interdisciplinaridade: problemas e desafios. **Revista Brasileira de Pós-Graduação (RBPg)**. Brasília, DF. n 1, jul. p. 57-69, 2004.

THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 16 set. 2007.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 3 ed. Brasília: UNB, 1999. v. I, II.

\_\_\_\_\_. **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída: Uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

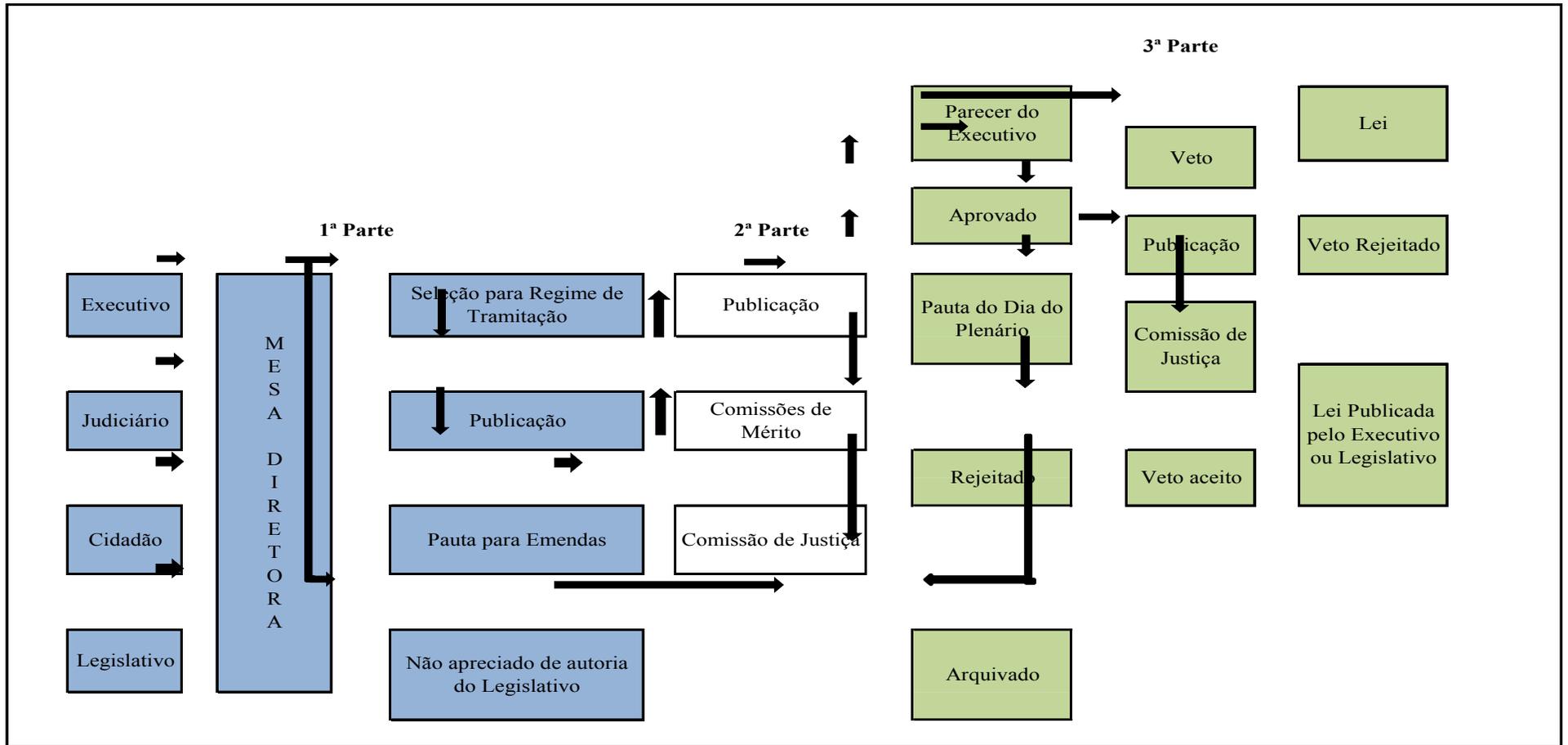
WILDAVSKY, Aaron. **The Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little Brown, 1964.

WRIGHT; et al. **Reconstruindo o marxismo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **APÊNDICES**

APÊNDICE A – Processo legislativo na ALEPA



Fluxograma 1 - Tramitação normal de projetos de Lei Ordinária, Complementar e Emenda Constitucional na ALEPA  
 Fonte: Adaptado de Farias Filho (2001).

APÊNDICE B – Produção legal e legislativa por ano e Poder – 1995 a 2006

Tabela 5 - Proposições legislativas sobre Educação e Saúde, por ano e Poder (1995-2006)

Ano	Executivo								Legislativo							
	Educação				Saúde				Educação				Saúde			
	Apr		Rej		Apr		Rej		Apr		Rej		Apr		Rej	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1995	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,87	7	3,04	2	0,87	10	4,35
1996	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,43	6	2,61	1	0,43	3	1,30
1997	1	0,43	-	-	2	0,87	-	-	4	1,74	8	3,48	1	0,43	12	5,22
1998	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	7,83	-	-	11	4,78
1999	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1,74	9	3,91	1	0,43	4	1,74
2000	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1,74	5	2,17	3	1,30	8	3,48
2001	1	0,43	-	-	2	0,87	-	-	2	0,87	4	1,74	6	2,61	7	3,04
2002	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	1,30
2003	3	1,30	-	-	1	0,43	-	-	2	0,87	4	1,74	4	1,74	12	5,22
2004	-	-	-	-	1	0,43	-	-	-	-	4	1,74	-	-	4	1,74
2005	-	-	-	-	1	0,43	-	-	-	-	8	3,48	-	-	13	5,65
2006	-	-	-	-	1	0,43	-	-	-	-	4	1,74	3	1,30	12	5,22
<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>2,61</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	<b>3,48</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>19</b>	<b>8,26</b>	<b>77</b>	<b>33,48</b>	<b>21</b>	<b>9,13</b>	<b>99</b>	<b>43,40</b>
<b>Total</b>	<b>230</b>															

Fonte: Cordovil (2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

APÊNDICE C – Produção legal e legislativa por abrangência– 1995 a 2006

**Tabela 6 - Produção legal e legislativa do Executivo e do Legislativo sobre Educação e Saúde por Abrangência - 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas**

13ª Legislatura																					
Origem																					
PLL		Executivo										Legislativo									
		Abrangência										Abrangência									
Assunto	Res	Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto		Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	Apr	1	50,00	-	-	-	-	1	50,00	2	50	1	-	5	71,43	1	100	-	-	7	64
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	35,00	20	58,82	7	100	5	35,71	39	52
Saúde	Apr	1	50,00	-	-	-	-	1	50,00	2	50	2	66,67	2	28,57	-	-	-	-	4	36
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	65,00	14	41,18	-	-	9	64,3	36	48
Total por Abrang	Apr	2	50	-	-	-	-	2	50	4	100	3	27,3	7	63,6	1	9,09	-	-	11	13
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	26,7	34	45,3	7	9,33	14	18,7	75	87
<b>Total por Origem</b>		<b>4</b>										<b>86</b>									
14ª Legislatura																					
Origem																					
PLL		Executivo										Legislativo									
		Abrangência										Abrangência									
Assunto	Res	Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto		Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	Apr	-	-	-	-	-	-	1	33,3	1	33	1	16,7	9	75	-	-	-	-	10	50
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	22,2	13	52	-	-	3	50	18	45
Saúde	Apr	-	-	-	-	-	-	2	66,7	2	67	5	83,3	3	25	-	-	2	100	10	50
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	77,8	12	48	-	-	3	50	22	55
Total por Abrang	Apr	-	-	-	-	-	-	3	100	3	100	6	30	12	60	-	-	2	10	20	33
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	22,5	25	62,5	-	-	6	15	40	67
<b>Total por Origem</b>		<b>3</b>										<b>60</b>									
15ª Legislatura																					
Origem																					
PLL		Executivo										Legislativo									
		Abrangência										Abrangência									
Assunto	Res	Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto		Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	Apr	-	-	3	60	-	-	-	-	3	43	-	-	2	50	-	-	-	-	2	22
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	0	-	14	53,8	6	18,2	-	-	-	-	20	33
Saúde	Apr	1	100	2	40	1	100	-	-	4	57	4	100	2	50	-	-	1	100	7	78
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	46,2	27	81,8	-	-	2	100	41	67
Total por Abrang	Apr	1	14,3	5	71,4	1	14,3	-	-	7	100	4	44,4	4	44,4	-	-	1	11,1	9	13
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26	42,6	33	54,1	-	-	2	3,28	61	87
<b>Total por Origem</b>		<b>7</b>										<b>70</b>									

Fonte: Cordovil (2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: o percentual dos resultados por assuntos desagregados foi calculado com base no valor total dos números absoluto de resultados agregados do seu respectivo tipo de abrangência. Já o percentual dos resultados agregados foi calculado com base no valor total dos números absoluto dos seus respectivos totais por abrangência.

APÊNDICE D – As preferências parlamentares sobre Educação e Saúde – 1995 a 2006

Assunto da Saúde	Res	13ª		14ª		15ª		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%
CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PARA ESTUDANTES	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	16,67
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
CONSELHO ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Apr	1	50,00	1	50,00	-	-	2	33,33
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
ESCOLA DE GOVERNO	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	16,67
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
GESTÃO ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	16,67
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	16,67
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total por resultado</b>	<b>Apr</b>	<b>3</b>	<b>50,00</b>	<b>1</b>	<b>16,67</b>	<b>2</b>	<b>33,33</b>	<b>6</b>	<b>100,00</b>
	<b>Rej</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>								<b>6</b>	
Assunto da Saúde	Res	13ª		14ª		15ª		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%
CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO DE SAÚDE	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
HOSPITAL METROPOLITANO DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA E DOS HOSPITAIS REGIONAIS.	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	12,50
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
INSPEÇÃO INDUSTRIAL E SANITÁRIA DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL NO ESTADO DO PARÁ.	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	12,50
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
PLANO DE ASSISTÊNCIA A SAÚDE-PAS	Apr	-	-	-	-	2	100,00	2	25,00
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
ÓRGÃO DE SAÚDE	Apr	1	33,33	2	66,67	-	-	3	37,50
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
SANEAMENTO BÁSICO	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	12,50
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total por resultado</b>	<b>Apr</b>	<b>2</b>	<b>25,00</b>	<b>2</b>	<b>25,00</b>	<b>4</b>	<b>50,00</b>	<b>8</b>	<b>100,00</b>
	<b>Rej</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>								<b>8</b>	

Quadro 3 - Desempenho das proposições legislativas por assuntos da Educação e Saúde, oriundos do Executivo - 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas

Fonte: Cordovil (2007; 2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: os percentuais dos resultados por assunto em cada Legislatura foram calculados pelo valor total por assunto, respectivamente. O percentual dos resultados referentes ao total por assunto foi calculado pelo total por assunto, respectivamente. Essas informações valem para os Quadros 4 e 5.

Assunto	Res	13ª		14ª		15ª		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%
ACESSIBILIDADE EDUCACIONAL E ESCOLAR PARA ALUNOS	Apr	2	100,00	-	-	-	-	2	10,53
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	5,26
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL A MINORIAS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	2	100,00	-	-	2	100,00	2	2,60
COLETA SELETIVA DE LIXO NAS ESCOLAS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PARA ESTUDANTES	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	5	45,45	6	54,55	1	9,09	11	14,29
CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PARA PROFICIONAIS DA EDUCAÇÃO	Apr	-	-	2	100,00	-	-	2	10,53
	Rej	3	75,00	1	25,00	-	-	4	5,19
CONSELHO ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
CONSTRUÇÃO DE CAMPUS UNIVERSITÁRIO	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	2	100,00	-	-	-	-	2	2,60
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	5,26
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
CONTROLE INTERNO MUNICIPAL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
CURRÍCULUM EDUCACIONAL E ESCOLAR	Apr	1	25,00	2	50,00	1	25,00	4	21,05
	Rej	7	31,82	7	31,82	8	36,36	22	28,57
EDUCAÇÃO NO CAMPO	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,30
EVENTOS PEDAGÓGICOS	Apr	-	-	1	100,00	-	-	1	5,26
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	1,30
DENOMINAÇÃO DE ESCOLAS	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	5,26
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
GESTÃO ADMINISTRATIVA EDUCACIONAL E	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	3	75,00	1	25,00	1	25,00	4	5,19
INTERIORIZAÇÃO DE CAMPUS UNIVERSITÁRIOS	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	5,26
	Rej	4	100,00	-	-	-	-	4	5,19
MANIFESTAÇÕES OFICIAIS DO ESTADO	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	5,26
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
MATRÍCULA ESCOLAR	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
MERENDA ESCOLAR	Apr	-	-	-	-	-	-	-	0,00
	Rej	1	50,00	1	50,00	-	-	2	2,60
PRESTAÇÃO DE CONTRAS DO FNDE ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
PROCESSO EDUCACIONAL E PEDAGÓGICO	Apr	-	-	2	100,00	-	-	2	10,53
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
PROCESSO SELETIVO DE NÍVEL SUPERIOR	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
PROGRAMA DE INCENTIVO A EDUCAÇÃO	Apr	-	-	2	100,00	-	-	2	10,53
	Rej	3	37,50	-	-	5	62,50	8	10,39
PROPAGANDA COMERCIAL NAS ESCOLAS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,30
RECURSOS E MATERIAL DIDÁTICO-PEDAGÓGICO	Apr	-	-	1	100,00	-	-	1	5,26
	Rej	1	50,00	1	50,00	1	50,00	2	2,60
SIMBOLOS OFICIAIS DO ESTADO NA ESCOLA	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	1	100,00	1	100,00	1	1,30
<b>Total por resultado</b>	<b>Apr</b>	<b>7</b>	<b>36,84</b>	<b>10</b>	<b>52,63</b>	<b>2</b>	<b>10,53</b>	<b>19</b>	<b>19,79</b>
	<b>Rej</b>	<b>39</b>	<b>50,65</b>	<b>18</b>	<b>23,38</b>	<b>20</b>	<b>25,97</b>	<b>77</b>	<b>80,21</b>
<b>Total</b>									<b>96</b>

Quadro 4 - Desempenho das proposições legislativas por assuntos da Educação, oriundos do Legislativo - 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas. Fonte: Cordovil (2007; 2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Assunto	Res	13 <sup>a</sup>		14 <sup>a</sup>		15 <sup>a</sup>		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%
ACESSIBILIDADE AOS USUÁRIOS DA SAÚDE PÚBLICA	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
APARELHAMENTO DE SERVIÇOS HOSPITALARES	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
ATENDIMENTOS DE SAÚDE AOS PACIENTES E USUÁRIOS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	5	100,00	5	5,05
CENTRO DE SAÚDE ESPECIALIZADA	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
COMBATE A HASENÍASE E AO PRECONCEITO	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
COMBATE A INFERTILIDADE	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	4,76
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
COMBATE A OBESIDADE INFANTIL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
COMBATE A VIOLÊNCIA SEXUAL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
COMBATE AO TABAGISMO NAS ESCOLAS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
COMBATE AS DROGAS NAS ESCOLAS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS (PNE's, IDOSOS, GESTANTES, ETC.)	Apr	-	-	1	100,00	-	-	1	4,76
	Rej	1	33,33	2	66,67	-	-	3	3,03
CONTROLE DA OBESIDADE	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	4,76
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
CONTROLE DE DOENÇAS CRÔNICAS DEGENERATIVAS (DIABETES, INSUFICIÊNCIA RENAL, CÂNCER, ETC.)	Apr	-	-	1	100,00	-	-	1	4,76
	Rej	3	23,08	2	15,38	8	61,54	13	13,13
CONTROLE EPIDEMIOLÓGICO	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	4,76
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,01
CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICOS DE SAÚDE	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	1	100,00	-	-	1	1,01
DIREITOS DOS USUÁRIOS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	1	100,00	-	-	1	1,01
EXAMES LABORATORIAIS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	2	100,00	2	2,02
FUNDO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	1	100,00	-	-	1	1,01
MORTALIDADE INFANTIL	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	4,76
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
POLÍTICA DE COMBATE AO ALZHEIMER PELO SUS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
POLÍTICA ESTADUAL DE MEDICAMENTOS	Apr	-	-	-	-	2	100,00	2	9,52
	Rej	1	33,33	-	-	2	66,67	3	3,03
PREVENÇÃO (DST's, AIDS, DROGAS, ALCOOL, TABAGISMO, ETC)	Apr	2	66,67	1	50,00	-	-	3	14,29
	Rej	6	75,00	2	25,00	-	-	8	8,08
PREVENÇÃO A GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
PROGRAMAS DE SAÚDE	Apr	-	-	1	100,00	-	-	1	4,76
	Rej	1	20,00	0	0,00	4	80,00	5	5,05
REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADES DE SAÚDE (OBRIGATORIEDADE DE SERVIÇOS EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS OU	Apr	-	-	5	100,00	-	-	5	23,81
	Rej	21	72,41	8	27,59	-	-	29	29,29

PRIVADOS)									
SANEAMENTO BÁSICO	Apr	1	100,00	-	-	-	-	1	0,83
	Rej	1	100,00	-	-	-	-	1	1,01
SAÚDE BUCAL	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
SAÚDE DA MULHER	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	1	33,33	2	66,67	3	3,03
SAÚDE DO ALUNO	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
SAÚDE DO CONSUMIDOR	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
SAÚDE DO SERVIDOR PÚBLICO	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	1	33,33	2	66,67	3	3,03
SAÚDE MENTAL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	1	100,00	-	-	1	1,01
SERVIÇO DE FITOTERAPIA	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
SERVIÇOS DE SAÚDE	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-
SISTEMA ESTADUAL DE SAÚDE	Apr	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
	Rej	1	50,00	1	50,00	-	-	2	2,02
VIGILÂNCIA SANITÁRIA	Apr	-	-	1	100,00	-	-	1	1,01
	Rej	-	-	1	100,00	-	-	1	1,01
SAÚDE DE RECEM NASCIDOS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100,00	1	1,01
<b>Total por resultado</b>	<b>Apr</b>	<b>4</b>	<b>19,05</b>	<b>10</b>	<b>47,62</b>	<b>7</b>	<b>33,33</b>	<b>21</b>	<b>17,50</b>
	<b>Rej</b>	<b>36</b>	<b>36,36</b>	<b>22</b>	<b>22,22</b>	<b>41</b>	<b>41,41</b>	<b>99</b>	<b>82,50</b>
<b>Total</b>								<b>120</b>	

Quadro 5 - Desempenho das proposições legislativas por assuntos da Saúde, oriundos do Legislativo - 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas  
 Fonte: Cordovil (2007; 2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

APÊNDICE E – Evolução dos partidos políticos na ALEPA – 1995 a 2006



APÊNDICE F – A produção legislativa dos partidos por abrangência – 1995 a 2006

**Tabela 9 - Proposições legislativas sobre Educação e Saúde apresentadas a ALEPA, por origem partidária e abrangência (13ª Legislatura)**

Partido	Res	Educação										Saúde								Educ + Saúde		Total / Partido			
		Estadual		Individual		Local		Setorial		Tx. DRE		Estadual		Individual		Local		Setorial		Tx. DRS		Educ + Saúde		Total / Partido	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PDT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	1	20	1	20	1	20	2	40	5	83	-	-	1	100	-	-	-	-	1	17	6	100	6	7
PFL	Apr	-	-	1	100	-	-	-	-	1	50	1	100	-	-	-	-	-	-	1	50	2	8	24	28
	Rej	2	15	9	69	1	8	1	8	13	59	4	44	3	33	-	-	2	5	9	41	22	92	24	28
PL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100	1	50	2	2	
	Rej	-	-	-	-	1	100	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	2	2
PMDB	Apr	-	-	2	100	-	-	-	-	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	33	6	7
	Rej	-	-	1	100	-	-	-	-	1	25	2	67	1	33	-	-	-	-	3	75	4	67	6	7
PPB	Apr	-	-	2	100	-	-	-	-	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	20	10	12
	Rej	-	-	3	75	1	25	-	-	4	50	-	-	2	50	-	-	2	50	4	50	8	80	10	12

continua

conclusão

PSB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2		
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	1	50	-	-	-	-	2	100	2	100	2	2	
PSD	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	6		
	Rej	-	-	1	100	-	-	-	-	1	20	-	-	3	75	-	-	1	25	4	80	5	100	5	6
PSDB	Apr	-	-	-	-	1	100	-	-	1	50	1	100	-	-	-	-	-	1	50	2	11	19	22	
	Rej	-	-	2	40	3	60	-	-	5	29	5	42	3	25	-	-	4	33	12	71	17	89	19	22
PT	Apr	1	100	-	-	-	-	-	-	1	50	-	-	1	100	-	-	-	-	1	50	2	22	9	10
	Rej	4	67	1	17	-	-	1	17	6	86	-	-	1	100	-	-	-	-	1	14	7	78	9	10
PTB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	
	Rej	-	-	2	67	-	-	1	33	3	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100	3	3
Total por Abrang	Apr	1	9	5	45	1	9	-	-	7	64	2	18	2	18	-	-	-	-	4	36	11	13	86	100
	Rej	7	9	20	27	7	9	5	7	39	52	12	16	15	20	-	-	9	12	36	48	75	87	86	100

Fonte: Cordovil (2005, 2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: A Tx. DR – taxa de desempenho relativo, significa a somatória dos números absolutos de cada subárea (E = educação, S = saúde), isoladamente, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados, extraída da Tx. DTES. Tx. DTES – taxa de desempenho total da educação e saúde. Considera a somatória dos números absolutos da Tx. DRES, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados dos números absolutos da Tx. DTP. Tx. DTP – taxa de desempenho total dos partidos. Compreende o desempenho proporcional de cada partido no montante das proposições. Obs: os percentuais por abrangência de cada subárea (educação e saúde) foram calculados, comparativamente, com base nos respectivos números inteiros da Tx. DR de cada partido. Os percentuais desta, isoladamente a cada partido, foram calculados com base nos números inteiros da Tx. DTES, comparando-se o desempenho entre educação e saúde por tipo de resultado. A Tx. DTES, por sua vez, foi calculada com base nos números inteiros da Tx. DTP, sendo que para seu respectivo numeral, calculou-se o percentual considerando-se o desempenho comparativo entre aprovados e rejeitados de cada partido. Já os percentuais do total por abrangência, tanto por tipo, quanto por subárea, foram calculados utilizando-se como base os números inteiros da Tx. DTES, por resultado (aprovados e rejeitados).

**Tabela 10 - Proposições legislativas sobre Educação e Saúde apresentadas a ALEPA, por origem partidária e abrangência (14ª Legislatura)**

Partido	Res	Educação										Saúde										Educ + Saúde		Total / Partido		
		Estadual		Individual		Local		Setorial		Tx. DRE		Estadual		Individual		Local		Setorial		Tx. DRS		N	%	N	%	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
PC do B	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	50	2	3
	Rej	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50		
PDT	Apr	1	100	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	17	6	10	
	Rej	-	-	1	100	-	-	-	-	1	20	-	-	2	50	-	-	2	50	4	80	5	83			
PL	Apr	-	-	3	100	-	-	-	-	3	75	-	-	1	100	-	-	-	-	1	25	4	80	5	8	
	Rej	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	20			
PMDB	Apr	-	-	1	100	-	-	-	-	1	33	-	-	1	50	-	-	1	50	2	67	3	30	10	17	
	Rej	-	-	2	67	-	-	1	33	3	43	2	50	2	50	-	-	-	-	4	57	7	70			
PPB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100	-	-	-	-	-	-	2	100	2	33	6	10	
	Rej	-	-	2	100	-	-	-	-	2	50	2	100	-	-	-	-	-	-	2	50	4	67			

continua

conclusão

PPS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2		
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	1	100	1	100	1	2	
PSB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	2	
PSD	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	
	Rej	-	-	2	100	-	-	-	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100	2	3	2	3
PSDB	Apr	-	-	1	100	-	-	-	1	20	2	50	1	25	-	-	1	25	4	80	5	50	10	17
	Rej	-	-	1	100	-	-	-	1	20	2	50	2	50	-	-	-	-	4	80	5	50	10	17
PT	Apr	-	-	2	100	-	-	-	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	20	10	17	
	Rej	1	25	1	25	-	-	2	50	4	50	-	-	3	75	-	-	1	25	4	50	8	80	10
PTB	Apr	-	-	2	100	-	-	-	2	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	29	7	12	
	Rej	-	-	2	100	-	-	-	2	40	1	33	2	67	-	-	-	-	3	60	5	71	7	12
Total por Abrang	Apr	1	5	9	45	-	-	-	10	50	5	25	3	15	-	-	2	10	10	50	20	33	60	100
	Rej	2	5	13	33	-	-	3	8	18	45	7	18	12	30	-	-	3	8	22	55	40	67	60

Fonte: Cordovil (2005, 2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Tx. DR – taxa de desempenho relativo. Significa a somatória dos números absolutos de cada subárea (E = educação, S = saúde), isoladamente, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados, extraída da Tx. DTES. Tx. DTES – taxa de desempenho total da educação e saúde. Considera a somatória dos números absolutos da Tx. DRES, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados dos números absolutos da Tx. DTP. Tx. DTP – taxa de desempenho total dos partidos. Compreende o desempenho proporcional de cada partido no montante das proposições. Obs: os percentuais por abrangência de cada subárea (educação e saúde) foram calculados, comparativamente, com base nos respectivos números inteiros da Tx. DR de cada partido. Os percentuais desta, isoladamente a cada partido, foram calculados com base nos números inteiros da Tx. DTES, comparando-se o desempenho entre educação e saúde por tipo de resultado. A Tx. DTES, por sua vez, foi calculada com base nos números inteiros da Tx. DTP, sendo que para seu respectivo numeral, calculou-se o percentual considerando-se o desempenho comparativo entre aprovados e rejeitados de cada partido. Já os percentuais do total por abrangência, tanto por tipo, quanto por subárea, foram calculados utilizando-se como base os números inteiros da Tx. DTES, por resultado (aprovados e rejeitados).

**Tabela 11 - Proposições legislativas sobre Educação e Saúde apresentadas a ALEPA, por origem partidária e abrangência (15ª Legislatura)**

Partido	Res	Educação										Saúde										Educ + Saúde		Total Prop/ Partido		
		Estadual		Individual		Local		Setorial		Tx. DRE		Estadual		Individual		Local		Setorial		Tx. DRS		N	%	N	%	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
PC do B	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	100	1	25	4	5,71	
	Rej	1	-	1	50	-	-	-	-	2	67	1	-	-	-	-	-	-	-	1	33	3	75			
PDT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1,43	
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	1	100	1	100		
PFL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	1	100	1	9	11	15,71	
	Rej	2	100	-	-	-	-	-	-	2	20	3	38	5	63	-	-	-	-	8	80	10	91			
PL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	5,71	
	Rej	1	-	1	50	-	-	-	-	2	50	1	50	1	50	-	-	-	-	2	50	4	100			
PMDB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	17,14	
	Rej	1	33	2	67	-	-	-	-	3	25	1	11	7	78	-	-	1	11	9	75	12	100			
PPB/PP	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2,86	
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	1	50	-	-	-	-	2	100	2	100			
PPS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1,43	
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100			

continua

conclusão

PSB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	1	1,43		
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	15	21,43	
PSDB	Apr	-	-	2	100	-	-	-	2	50	1	50	-	-	-	-	1	50	2	50	4	27	15	21,43
	Rej	2	100	-	-	-	-	-	2	18	2	22	7	78	-	-	-	-	9	82	11	73	9	12,86
PT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	1	100	1	11	9	12,86
	Rej	2	50	2	50	-	-	-	4	50	2	50	2	50	-	-	-	-	4	50	8	89	5	7,14
PTB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	1	100	1	20	5	7,14
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	1	25	1	33	2	67	-	-	-	-	3	75	4	80	3	4,29
PV	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	1	100	1	33	3	4,29
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	1	50	-	-	-	-	-	-	1	100	1	50	2	67	2	2,86
Não Ident.	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2,86
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	1	50	-	-	1	100	-	-	-	-	1	50	2	100	70	100
Total por Abrang	Apr	-	-	2	22	-	-	-	2	22	4	44	2	22	-	-	1	11	7	78	9	13	70	100
	Rej	14	23	6	10	-	-	-	20	33	12	20	27	44	-	-	2	3	41	67	61	87		

Fonte: Cordovil (2005, 2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: A Tx. DR – taxa de desempenho relativo, significa a somatória dos números absolutos de cada subárea (E = educação, S = saúde), isoladamente, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados, extraída da Tx. DTES. Tx. DTES – taxa de desempenho total da educação e saúde. Considera a somatória dos números absolutos da Tx. DRES, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados dos números absolutos da Tx. DTP. Tx. DTP – taxa de desempenho total dos partidos. Compreende o desempenho proporcional de cada partido no montante das proposições. Obs: os percentuais por abrangência de cada subárea (educação e saúde) foram calculados, comparativamente, com base nos respectivos números inteiros da Tx. DR de cada partido. Os percentuais desta, isoladamente a cada partido, foram calculados com base nos números inteiros da Tx. DTES, comparando-se o desempenho entre educação e saúde por tipo de resultado. A Tx. DTES, por sua vez, foi calculada com base nos números inteiros da Tx. DTP, sendo que para seu respectivo numeral, calculou-se o percentual considerando-se o desempenho comparativo entre aprovados e rejeitados de cada partido. Já os percentuais do total por abrangência, tanto por tipo, quanto por subárea, foram calculados utilizando-se como base os números inteiros da Tx. DTES, por resultado (aprovados e rejeitados).

**Tabela 12 - Proposições legislativas sobre Educação e Saúde apresentadas a ALEPA, por origem partidária e abrangência (13ª, 14ª e 15ª Legislatura)**

Partido	Res	Educação										Saúde										Tx. DTES		Tx. DTP	
		Estadual		Individual		Local		Setorial		Tx. DRE		Estadual		Individual		Local		Setorial		Tx. DRS		N	%	N	%
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
PC do B	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	1	50	-	-	-	-	2	100	2	33	6	2,78
	Rej	1	33	2	67	-	-	-	-	3	75	1	100	-	-	-	-	-	-	1	25	4	67		
PDT	Apr	1	100	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	8	13	6,02
	Rej	1	17	2	33	1	17	2	33	6	50	-	-	4	67	-	-	2	33	6	50	12	92		
PFL	Apr	-	-	1	100	-	-	-	-	1	33	2	100	-	-	-	-	-	-	2	67	3	9	35	16,20
	Rej	4	27	9	60	1	7	1	7	15	47	7	41	8	47	-	-	2	12	17	53	32	91		
PL	Apr	-	-	3	100	-	-	-	-	3	60	-	-	2	100	-	-	-	-	2	40	5	45	11	5,09
	Rej	1	25	2	50	1	25	-	-	4	67	1	50	1	50	-	-	-	-	2	33	6	55		
PMDB	Apr	-	-	3	100	-	-	-	-	3	60	-	-	1	50	-	-	1	50	2	40	5	18	28	12,96
	Rej	1	14	5	71	-	-	1	14	7	30	5	31	10	63	-	-	1	6	16	70	23	82		
PPB/PP	Apr	-	-	2	100	-	-	-	-	2	50	2	100	-	-	-	-	-	-	2	50	4	22	18	8,33
	Rej	-	-	5	83	1	17	-	-	6	43	3	38	3	38	-	-	2	25	8	57	14	78		
PPS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,93
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	-	1	50	-	-	1	100	-	-	-	-	1	50	2	100		
PSB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1,85
	Rej	2	100	-	-	-	-	-	-	2	50	1	50	1	50	-	-	-	-	2	50	4	100		

continua

conclusão

PSD	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	3,24		
	Rej	-	-	3	100	-	-	-	-	3	43	-	-	3	75	-	-	1	25	4	57	7	100		
PSDB	Apr	-	-	3	75	1	25	-	-	4	36	4	57	1	14	-	-	2	29	7	64	11	25	44	20,37
	Rej	2	25	3	38	3	-	-	-	8	24	9	75	12	48	-	-	4	16	25	76	33	75		
PT	Apr	1	33	2	67	-	-	-	-	3	60	1	50	1	50	-	-	-	-	2	40	5	18	28	12,96
	Rej	7	50	4	29	-	-	3	21	14	61	2	22	6	67	-	-	1	11	9	39	23	82		
PTB	Apr	-	-	2	100	-	-	-	-	2	67	-	-	1	100	-	-	-	-	1	33	3	20	15	6,94
	Rej	1	17	4	67	-	-	1	17	6	50	2	33	4	67	-	-	-	-	6	50	12	80		
PV	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	-	-	-	-	-	-	1	100	1	33	3	1,39
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	-	1	50	-	-	-	-	-	-	1	100	1	50	2	67		
Não Ident.	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	0,93
	Rej	1	100	-	-	-	-	-	-	1	50	-	-	1	100	-	-	-	-	1	50	2	100		
Total por Abrang	Apr	2	5	16	40	1	3	-	-	19	48	11	28	7	18	-	-	3	8	21	53	40	19	216	100
	Rej	23	13	39	22	7	4	8	5	77	44	31	18	54	31	-	-	14	8	99	56	176	81		

Fonte: Cordovil (2005, 2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: A Tx. DR – taxa de desempenho relativo, significa a somatória dos números absolutos de cada subárea (E = educação, S = saúde), isoladamente, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados, extraída da Tx. DTES. Tx. DTES – taxa de desempenho total da educação e saúde. Considera a somatória dos números absolutos da Tx. DRES, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados dos números absolutos da Tx. DTP. Tx. DTP – taxa de desempenho total dos partidos. Compreende o desempenho proporcional de cada partido no montante das proposições. Obs: os percentuais por abrangência de cada subárea (educação e saúde) foram calculados, comparativamente, com base nos respectivos números inteiros da Tx. DR de cada partido. Os percentuais desta, isoladamente a cada partido, foram calculados com base nos números inteiros da Tx. DTES, comparando-se o desempenho entre educação e saúde por tipo de resultado. A Tx. DTES, por sua vez, foi calculada com base nos números inteiros da Tx. DTP, sendo que para seu respectivo numeral, calculou-se o percentual considerando-se o desempenho comparativo entre aprovados e rejeitados de cada partido. Já os percentuais do total por abrangência, tanto por tipo, quanto por subárea, foram calculados utilizando-se como base os números inteiros da Tx. DTES, por resultado (aprovados e rejeitados).

APÊNDICE G – Desempenho das emendas da Educação e Saúde por Legislatura  
– 1995 a 2006

Tabela 16 - Desempenho das Emendas da Educação e Saúde ao Orçamento Anual do Estado - 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas

Área	Resultado	Legislaturas									Total (1995 - 2006)	
		13ª			14ª			15ª				
		1995 a 1998			1999 a 2002			2002 a 2006				
	N	% (Leg)	% (Res)	N	% (Leg)	% (Res)	N	% (Leg)	% (Res)			
Educação	Apr	N	6		1		1			8		
		% (Leg)		54,55		10,00		0,33		-		
		% (Res)			75,00		12,50		12,50	100,00		
	Rej	N	5		9		300			314		
		% (Leg)		45,45		90,00		99,67		-		
		% (Res)			1,59		2,87		95,54	4,46		
	<b>Sub total</b>		<b>11</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>10</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>301</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>322</b>
Saúde	Apr	N	50		31		1			82		
		% (Leg)		87,72		21,38		2,38		-		
		% (Res)			60,98		37,80		1,22	100,00		
	Rej	N	7		114		41			162		
		% (Leg)		12,28		78,62		97,62		-		
		% (Res)			4,32		70,37		25,31	100,00		
	<b>Sub total</b>		<b>57</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>145</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>42</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>244</b>
Total (Educação + Saúde)	Apr	N	56		32		2			90		
		% (Leg)		82,35		20,65		0,58		-		
		% (Res)			62,22		35,56		2,22	100,00		
	Rej	N	12		123		341			476		
		% (Leg)		17,65		79,35		99,42		-		
		% (Res)			2,52		25,84		71,64	100,00		
	<b>Total</b>		<b>68</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>155</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>343</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>566</b>

Fonte: Cordovil (2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: % (Leg) significa Percentual por Legislatura (compara o desempenho entre tipo de resultado de uma subárea na mesma Legislatura). E % (Res) compreende Percentual por Resultado (compara o desempenho entre legislaturas sobre o mesmo tipo de resultado de uma subárea).

APÊNDICE H – Desempenho das emendas da Educação e Saúde por ano – 1995 a 2006

Tabela 17 - Desempenho anual das Emendas ao Orçamento do Estado, sobre Educação e Saúde (1995-2006)

Ano	Objeto*												Desemp. total (Educação + Saúde)**					
	Educação						Saúde						Prop		Apr		Rej	
	Prop		Apr		Rej		Prop		Apr		Rej		N	%	N	%	N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
1995	-	-	-	-	-	-	5	100,00	1	100,00	4	100,00	5	0,88	1	1,11	4	0,84
1996	-	-	-	-	-	-	3	100,00	2	100,00	1	100,00	3	0,53	2	2,22	1	0,21
1997	10	29,41	6	20,00	4	100,00	24	70,59	24	80,00	-	-	34	6,01	30	33,33	4	0,84
1998	1	3,85	-	-	1	33,33	25	96,15	23	100,00	2	66,67	26	4,59	23	25,56	3	0,63
1999	6	16,22	-	-	6	100,00	31	83,78	31	100,00	-	-	37	6,54	31	34,44	6	1,26
2000	2	6,25	-	-	2	6,25	30	93,75	-	-	30	93,75	32	5,65	-	-	32	6,72
2001	1	1,96	1	100,00	-	-	50	98,04	-	-	50	100,00	51	9,01	1	1,11	50	10,50
2002	1	2,86	-	-	1	2,86	34	97,14	-	-	34	97,14	35	6,18	-	-	35	7,35
2003	1	100,00	1	100,00	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,18	1	1,11	-	-
2004	2	50,00	-	-	2	66,67	2	50,00	1	100,00	1	33,33	4	0,71	1	1,11	3	0,63
2005	154	88,51	-	-	154	88,51	20	11,49	-	-	20	11,49	174	30,74	-	-	174	36,55
2006	144	87,80	-	-	144	87,80	20	12,20	-	-	20	12,20	164	28,98	-	-	164	34,45
<b>Total</b>	<b>322</b>	<b>56,89</b>	<b>8</b>	<b>8,89</b>	<b>314</b>	<b>65,97</b>	<b>244</b>	<b>43,11</b>	<b>82</b>	<b>91,11</b>	<b>162</b>	<b>34,03</b>	<b>566</b>	<b>100,00</b>	<b>90</b>	<b>100,00</b>	<b>476</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Cordovil (2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

\* Percentual comparativo entre educação e saúde foram calculados com base nos números inteiros do desempenho total da proposição, aprovação e rejeição, respectivamente.

\*\* Percentuais comparativos entre os anos, calculados com base nos números inteiros das proposições, aprovações e rejeições totais, respectivamente.

APÊNDICE I – Emendas ao Orçamento por abrangência – 1995 a 2006

Tabela 18 - Emendas sobre educação e saúde por Abrangência - 13ª, 14ª e 15ª Legislaturas

13ª Legislatura											
Emendas		Abrangência									
Subárea	Res	Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	Apr	-	-	6	100,00	-	-	-	-	6	10,71
	Rej	1	20,00	4	80,00	-	-	-	-	5	41,67
Saúde	Apr	3	6,00	2	4,00	45	90,00	-	-	50	89,29
	Rej	3	42,86	1	14,29	3	42,86	-	-	7	58,33
Total por Abrang	Apr	3	5,36	8	14,29	45	80,36	-	-	56	82,35
	Rej	4	33,33	5	41,67	3	25,00	-	-	12	17,65
<b>Total por Origem</b>		<b>68</b>									
14ª Legislatura											
Emendas		Abrangência									
Subárea	Res	Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	Apr	1	100,00	-	-	-	-	-	-	1	3,125
	Rej	7	77,78	2	22,22	-	-	-	-	9	7,317
Saúde	Apr	-	-	1	3,23	30	96,77	-	-	31	96,88
	Rej	10	8,77	7	6,14	97	85,09	-	-	114	92,68
Total por Abrang	Apr	1	3,13	1	3,13	30	93,75	-	-	32	20,65
	Rej	17	13,82	9	7,32	97	78,86	-	-	123	79,35
<b>Total por Origem</b>		<b>155</b>									
15ª Legislatura											
Emendas		Abrangência									
Assunto	Res	Estadual		Individual		Local		Setorial		Total por Assunto	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Educação	Apr	1	100,00	-	-	-	-	-	-	1	50
	Rej	2	0,67	7	2,33	291	97,00	-	-	300	87,98
Saúde	Apr	-	-	-	-	1	100,00	-	-	1	50
	Rej	3	7,32	2	4,88	36	87,80	-	-	41	12,02
Total por Abrang	Apr	1	50,00	-	-	1	50,00	-	-	2	0,58
	Rej	5	1,47	9	2,64	327	95,89	-	-	341	99,42
<b>Total por Origem</b>		<b>343</b>									

Fonte: Cordovil (2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: os percentuais comparativos dos resultados de suas respectivas subáreas foram calculados com base nos números inteiros dos resultados do total por abrangência. Já os percentuais dos resultados no interior de cada abrangência foram calculados com base nos respectivos números inteiros dos resultados de suas respectivas subáreas. A estratégia é observar a proporção dos desempenhos por subárea e sua distribuição por abrangência.

APÊNDICE J – Objetos de parlamentar sobre Educação e Saúde – 1995 a 2006

Objeto de interesse	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Total por Objeto	
	Apr	Rej	N	%																		
ACESSIBILIDADE ESCOLAR PARA PNE'S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,31
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO ESCOLAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	4	1,24
AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS (AMBULÂNCIA / "AMBULÂNCHA")	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,31
CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	4	7	2,17
CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	0,31
COMBATE A DROGAS E PROSTITUIÇÃO INFANTIL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	0,31
COMPENSAÇÃO DE RECEITAS PARA MUNICÍPIOS	-	-	-	1	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	2,17
CONSTRUÇÃO DE CAMPUS UNIVERSITÁRIO NOS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2	0,62
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	51	-	33	84	26,09
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	0,31
CONTRUÇÃO DE RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,31
COVÊNIO COM ESCOLAS FUNDAMENTAIS	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	1,24
CRIAÇÃO DE UNIDAES ESCOLARES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2	0,62
CURSO PROFISSIONALIZANTE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2	0,62
ORÇAMENTO PARA EDUCAÇÃO ESPECIAL E SEUS PROFESSORES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,31
EQUIPAMENTOS ESCOLARES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2	0,62
ESTATUTO E PCCS DOS PROFESSORES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,31

continua

GESTÃO ADMINISTRATIVA	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	1,86	
GRATIFICAÇÃO PARA SERVIDORES DA EDUCAÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	0,31	
INFORMATIZAÇÃO DA REDE ESCOLAR E MUNICIPAL DE ENSINO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39	-	39	78	24,22	
INTEGRAÇÃO ESCOLAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,31	
ISENÇÃO DE CONTENÇÃO DE DESPESAS	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,31	
MANUTENÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,31	
MATERIAL DIDÁTICO PARA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	11	22	6,83	
MATERIAL PEDAGÓGICO PARA ASSOCIAÇÕES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	0,31	
MATERIAL PEDAGÓGICO PARA ESCOLAS MUNICIPAIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	0,31	
MERENDA ESCOLAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	3	0,93	
PRIORIDADE A OBRAS SOBRE PATRIMÔNIO PÚBLICO	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,31	
PROGRAMA BOLSA-ESCOLA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	0,31	
PROGRAMAS DE COMBATE A DST'S	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	0,31	
PROMOÇÃO DE EDUCAÇÃO CONTINUADA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11	-	-	11	3,42	
REFORMA DE UNIDADES ESCOLARES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21	-	49	70	21,74	
REFORMA E APARELHAMENTO DE UNIDADES ESCOLARES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1	0,31	
<b>Total por Resultado</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>154</b>	<b>-</b>	<b>144</b>	<b>322</b>	<b>100,00</b>
<b>Total por Ano</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>154</b>	<b>144</b>											

Quadro 6 - Emendas da Educação por objeto de interesse parlamentar - 1995 a 2006

Fonte: Cordovil (2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Objeto de interesse	1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		Total por Objeto	
	Apr	Rej	N	%																						
APARELHAMENTO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAL DE SAÚDE	-	-	-	-	2	-	5	-	13	-	-	5	-	5	-	8	-	-	-	-	-	1	-	-	<b>39</b>	<b>15,98</b>
AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS (AMBULÂNCIA / "AMBULÂNCHA")	-	-	-	-	16	-	8	1	15	-	-	16	-	26	-	3	-	-	-	-	-	7	-	6	<b>98</b>	<b>40,16</b>
ASSISTÊNCIA MÉDICA NOS MUNICÍPIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	<b>3</b>	<b>1,23</b>
ATIVIDADES ESPECIALIZADAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>5</b>	<b>2,05</b>
CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>4</b>	<b>1,64</b>
CONSTRUÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE	-	-	-	-	3	-	10	-	-	-	-	6	-	13	-	10	-	-	-	-	-	1	-	2	<b>45</b>	<b>18,44</b>
CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES DA SAÚDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	<b>1</b>	<b>0,41</b>
CONVÊNIO COM PREFEITURAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>0,41</b>
EQUIPAMENTOS PARA HOSPITAIS MUNICIPAIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	<b>1</b>	<b>0,41</b>
GESTÃO ADMINISTRATIVA	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>3</b>	<b>1,23</b>
IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES ESPECIALIZADAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	<b>1</b>	<b>0,41</b>
IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE COMBATE A DEPENDÊNCIA QUÍMICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	<b>1</b>	<b>0,41</b>
MODERNIZAÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	<b>1</b>	<b>0,41</b>

continua



APÊNDICE K – Emendas ao Orçamento por origem partidária – 1995 a 2006

Tabela 19 - Emendas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (13ª Legislatura)

Partido	Res	Educação								Saúde								Tx. DTES		Tx. DTP	
		Estadual		Individual		Local		Tx. DRE		Estadual		Individual		Local		Tx. DRS					
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PDT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	1	10	-	-	9	90	<b>10</b>	<b>100</b>	10	91	<b>11</b>	<b>16</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	<b>1</b>	<b>100</b>	1	9		
PL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100	<b>8</b>	<b>100</b>	8	100	<b>8</b>	<b>12</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PMDB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100	<b>8</b>	<b>100</b>	8	100	<b>8</b>	<b>12</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PPB	Apr	-	-	6	100	-	-	<b>6</b>	<b>55</b>	1	20	-	-	4	80	<b>5</b>	<b>45</b>	11	79	<b>14</b>	<b>21</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100	-	-	-	-	<b>3</b>	<b>100</b>	3	21		
PSD	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	100	<b>3</b>	<b>100</b>	3	100	<b>3</b>	<b>4</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PSDB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	1	11	1	11	7	78	<b>9</b>	<b>100</b>	9	100	<b>9</b>	<b>13</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	14	6	86	<b>7</b>	<b>100</b>	7	47	<b>15</b>	<b>22</b>
	Rej	1	20	4	80	-	-	<b>5</b>	<b>63</b>	-	-	1	33	2	67	<b>3</b>	<b>38</b>	8	53		
Total por Abrang	Apr	-	-	<b>6</b>	<b>11</b>	-	-	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>45</b>	<b>80</b>	<b>50</b>	<b>89</b>	<b>56</b>	<b>82</b>	<b>68</b>	<b>100</b>
	Rej	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>33</b>	-	-	<b>5</b>	<b>42</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>25</b>	<b>7</b>	<b>58</b>	<b>12</b>	<b>18</b>		

Fonte: Cordovil (2005, 2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: A Tx. DR – taxa de desempenho relativo, significa a somatória dos números absolutos de cada subárea (E = educação, S = saúde), isoladamente, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados, extraída da Tx. DTES. Tx. DTES – taxa de desempenho total da educação e saúde. Considera a somatória dos números absolutos da Tx. DRES, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados dos números absolutos da Tx. DTP. Tx. DTP – taxa de desempenho total dos partidos. Compreende o desempenho proporcional de cada partido no montante das proposições. Obs: os percentuais por abrangência de cada subárea (educação e saúde) foram calculados, comparativamente, com base nos respectivos números inteiros da Tx. DR de cada partido. Os percentuais desta, isoladamente a cada partido, foram calculados com base nos números inteiros da Tx. DTES, comparando-se o desempenho entre educação e saúde por tipo de resultado. A Tx. DTES, por sua vez, foi calculada com base nos números inteiros da Tx. DTP, sendo que para seu respectivo numeral, calculou-se o percentual considerando-se o desempenho comparativo entre aprovados e rejeitados de cada partido. Já os percentuais do total por abrangência, tanto por tipo, quanto por subárea, foram calculados utilizando-se como base os números inteiros da Tx. DTES, por resultado (aprovados e rejeitados).

Tabela 20 - Emendas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (14ª Legislatura)

Partido	Res	Educação								Saúde								Tx. DTES		Tx. DTP			
		Estadual		Individual		Local		Tx. DRE		Estadual		Individual		Local		Tx. DRS		N	%	N	%		
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
PC do B	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	2	50	1	25	1	25	4	100	4	100	4	100	4	3
PDT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	100	7	100	7	70	10	6	6	
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3	100	3	30	3	30	10	6
PL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	100	6	100	6	100	6	100	6	4
PMDB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100	2	100	2	4	56	36	36	
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	54	100	54	100	54	96	56	96	56	36
PPB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	33	2	67	3	100	3	60	5	3	3	
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	1	50	1	50	-	-	2	100	2	40	2	40	5	3
PPS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	100	1	100	1	100	1	1
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1

continua

conclusão

PSD	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	<b>1</b>	<b>100</b>	1	100		
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1</b>
PSDB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	100	<b>12</b>	<b>100</b>	12	71	<b>17</b>	<b>11</b>
	Rej	1	100	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>20</b>	1	25	1	25	2	50	<b>4</b>	<b>80</b>	5	29		
PT	Apr	1	100	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>25</b>	-	-	-	-	3	100	<b>3</b>	<b>75</b>	4	11	<b>38</b>	<b>25</b>
	Rej	6	75	2	25	-	-	<b>8</b>	<b>24</b>	1	4	-	-	25	96	<b>26</b>	<b>76</b>	34	89		
PTB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100	<b>2</b>	<b>100</b>	2	100	<b>2</b>	<b>1</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
PT/PC do B	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>15</b>	<b>10</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	5	33	4	27	6	40	<b>15</b>	<b>100</b>	15	100		
Total por Abrang	Apr	<b>1</b>	<b>3</b>	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>3</b>	-	-	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>94</b>	<b>31</b>	<b>97</b>	<b>32</b>	<b>21</b>	<b>155</b>	<b>100</b>
	Rej	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	-	-	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>97</b>	<b>79</b>	<b>114</b>	<b>93</b>	<b>123</b>	<b>79</b>		

Fonte: Cordovil (2005, 2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: A Tx. DR – taxa de desempenho relativo, significa a somatória dos números absolutos de cada subárea (E = educação, S = saúde), isoladamente, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados, extraída da Tx. DTES. Tx. DTES – taxa de desempenho total da educação e saúde. Considera a somatória dos números absolutos da Tx. DRES, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados dos números absolutos da Tx. DTP. Tx. DTP – taxa de desempenho total dos partidos. Compreende o desempenho proporcional de cada partido no montante das proposições. Obs: os percentuais por abrangência de cada subárea (educação e saúde) foram calculados, comparativamente, com base nos respectivos números inteiros da Tx. DR de cada partido. Os percentuais desta, isoladamente a cada partido, foram calculados com base nos números inteiros da Tx. DTES, comparando-se o desempenho entre educação e saúde por tipo de resultado. A Tx. DTES, por sua vez, foi calculada com base nos números inteiros da Tx. DTP, sendo que para seu respectivo numeral, calculou-se o percentual considerando-se o desempenho comparativo entre aprovados e rejeitados de cada partido. Já os percentuais do total por abrangência, tanto por tipo, quanto por subárea, foram calculados utilizando-se como base os números inteiros da Tx. DTES, por resultado (aprovados e rejeitados).

Tabela 21 - Emendas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (15ª Legislatura)

Partido	Res	Educação								Saúde								Tx. DTES		Tx. DTP		
		Estadual		Individual		Local		Tx. DRE		Estadual		Individual		Local		Tx. DRS		N	%	N	%	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
PC do B	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	2	20	4	40	4	40	10	59	2	29	1	14	4	57	7	41	17	100	17	4,96	
PDT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	1	17	5	83	6	86	-	-	-	-	1	100	1	14	7	100	7	2,04	
PFL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	1	100	1	100	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100	1	0,29	
PL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	5	100	5	83	-	-	-	-	1	100	1	17	6	100	6	1,75	
PMDB	Apr	1	100	-	-	-	-	1	50	-	-	-	-	1	100	1	50	2	8	24	7,00	
	Rej	-	-	1	5	20	95	21	95	-	-	-	-	1	100	1	5	22	92	24	7,00	
PPB/PP	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Rej	-	-	-	-	7	100	7	78	-	-	-	-	2	100	2	22	9	100	9	2,62	

continua

conclusão

PSB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>32</b>	<b>9,33</b>	
	Rej	-	-	-	-	22	100	<b>22</b>	<b>69</b>	-	-	-	-	10	100	<b>10</b>	<b>31</b>	32	100			
PT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>231</b>	<b>67,35</b>
	Rej	-	-	1	0,45	219	99,56	<b>220</b>	<b>95</b>	1	9	1	9	9	82	<b>11</b>	<b>5</b>	231	100			
PTB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>8</b>	<b>2,33</b>
	Rej	-	-	-	-	1	100	<b>1</b>	<b>13</b>	-	-	-	-	7	100	<b>7</b>	<b>88</b>	8	100			
PSOL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>2</b>	<b>0,58</b>
	Rej	-	-	-	-	1	100	<b>1</b>	<b>50</b>	-	-	-	-	-	100	<b>1</b>	<b>50</b>	2	100			
Não Ident.	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>6</b>	<b>1,75</b>
	Rej	-	-	-	-	6	100	<b>6</b>	<b>100</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	6	100			

Fonte: Cordovil (2005, 2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: A Tx. DR – taxa de desempenho relativo, significa a somatória dos números absolutos de cada subárea (E = educação, S = saúde), isoladamente, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados, extraída da Tx. DTES. Tx. DTES – taxa de desempenho total da educação e saúde. Considera a somatória dos números absolutos da Tx. DRES, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados dos números absolutos da Tx. DTP. Tx. DTP – taxa de desempenho total dos partidos. Compreende o desempenho proporcional de cada partido no montante das proposições. Obs: os percentuais por abrangência de cada subárea (educação e saúde) foram calculados, comparativamente, com base nos respectivos números inteiros da Tx. DR de cada partido. Os percentuais desta, isoladamente a cada partido, foram calculados com base nos números inteiros da Tx. DTES, comparando-se o desempenho entre educação e saúde por tipo de resultado. A Tx. DTES, por sua vez, foi calculada com base nos números inteiros da Tx. DTP, sendo que para seu respectivo numeral, calculou-se o percentual considerando-se o desempenho comparativo entre aprovados e rejeitados de cada partido. Já os percentuais do total por abrangência, tanto por tipo, quanto por subárea, foram calculados utilizando-se como base os números inteiros da Tx. DTES, por resultado (aprovados e rejeitados).

Tabela 22 - Emendas sobre Educação e Saúde, por partido e abrangência (13ª, 14 e 15ª Legislatura)

Partido	Res	Educação								Saúde								Tx. DTES		Tx. DTP				
		Estadual		Individual		Local		Tx. DRE		Estadual		Individual		Local		Tx. DRS		N	%	N	%			
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%			
PC do B	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>21</b>	<b>3,71</b>
	Rej	2	20	4	40	4	40	<b>10</b>	<b>48</b>	4	36	2	18	5	45	<b>11</b>	<b>52</b>	21	100					
PDT	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6	-	-	16	94	<b>17</b>	<b>100</b>	17	61				<b>28</b>	<b>4,95</b>
	Rej	-	-	1	17	5	83	<b>6</b>	<b>55</b>	-	-	-	-	5	100	<b>5</b>	<b>45</b>	11	39					
PFL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>0,18</b>
	Rej	-	-	-	-	1	100	<b>1</b>	<b>100</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100					
PL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	100	<b>8</b>	<b>100</b>	8	40				<b>20</b>	<b>3,53</b>
	Rej	-	-	-	-	5	100	<b>5</b>	<b>42</b>	-	-	-	-	7	100	<b>7</b>	<b>58</b>	12	60					
PMDB	Apr	1	100	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>8</b>	-	-	-	-	11	100	<b>11</b>	<b>92</b>	12	14				<b>88</b>	<b>15,55</b>
	Rej	-	-	1	5	20	95	<b>21</b>	<b>28</b>	-	-	-	-	55	100	<b>55</b>	<b>72</b>	76	86					
PPB/PP	Apr	-	-	6	100	-	-	<b>6</b>	<b>43</b>	1	13	1	13	6	75	<b>8</b>	<b>57</b>	14	50				<b>28</b>	<b>4,95</b>
	Rej	-	-	-	-	7	100	<b>7</b>	<b>50</b>	4	57	1	14	2	29	<b>7</b>	<b>50</b>	14	50					
PPS	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	<b>1</b>	<b>100</b>	1	100				<b>1</b>	<b>0,18</b>	
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
PSB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>32</b>	<b>5,65</b>
	Rej	-	-	-	-	22	100	<b>22</b>	<b>69</b>	-	-	-	-	10	100	<b>10</b>	<b>31</b>	32	100					
PSD	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	100	<b>4</b>	<b>100</b>	4	100				<b>4</b>	<b>0,71</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					
PSDB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	1	5	1	5	19	90	<b>21</b>	<b>100</b>	21	81				<b>26</b>	<b>4,59</b>
	Rej	1	100	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>20</b>	1	100	1	25	2	50	<b>4</b>	<b>80</b>	5	19					

continua

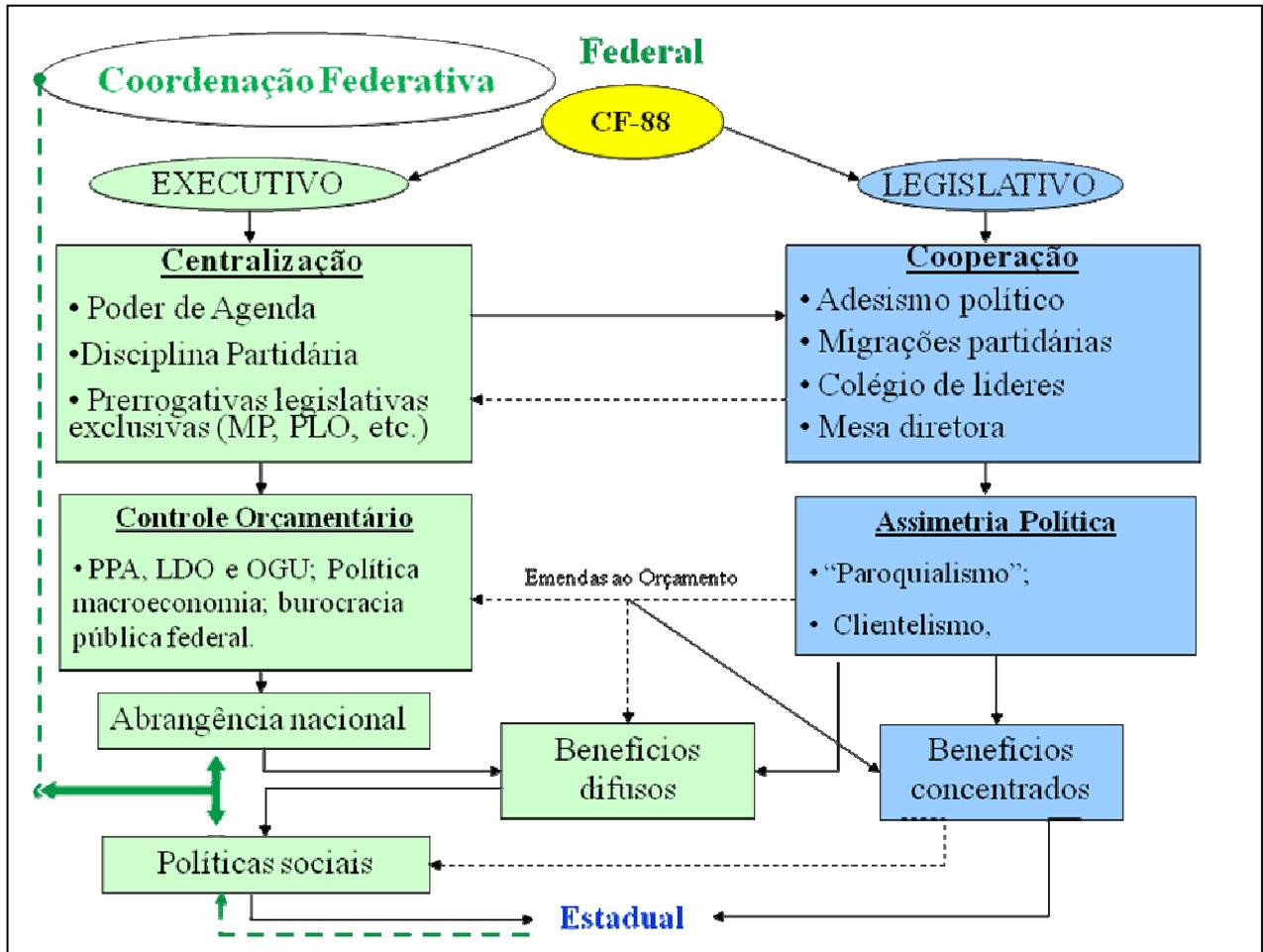
conclusão

PT	Apr	1	100	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>9</b>	-	-	1	10	9	90	<b>10</b>	<b>91</b>	11	4	<b>284</b>	<b>50,18</b>
	Rej	7	3	7	3	219	94	<b>233</b>	<b>85</b>	2	5	2	5	36	90	<b>40</b>	<b>15</b>	273	96		
PTB	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	100	<b>2</b>	<b>100</b>	2	20	<b>10</b>	<b>1,77</b>
	Rej	-	-	-	-	1	100	<b>1</b>	<b>13</b>	-	-	-	-	7	100	<b>7</b>	<b>88</b>	8	80		
PT/PC do B	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>15</b>	<b>2,65</b>
	Rej	-	-	-	-	-	-	-	-	5	33	4	27	6	40	<b>15</b>	<b>100</b>	15	100		
PSOL	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>1</b>	<b>0,18</b>
	Rej	-	-	-	-	-	100	<b>1</b>	<b>100</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	1	100		
Não Ident.	Apr	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>6</b>	<b>1,06</b>
	Rej	-	-	-	-	6	100	<b>6</b>	<b>100</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	6	100		
Total por Abrang	Apr	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	-	-	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>76</b>	<b>84</b>	<b>82</b>	<b>91</b>	<b>90</b>	<b>16</b>	<b>566</b>	<b>100</b>
	Rej	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>291</b>	<b>61</b>	<b>314</b>	<b>66</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>136</b>	<b>29</b>	<b>162</b>	<b>34</b>	<b>476</b>	<b>84</b>		

Fonte: Cordovil (2005, 2007, 2009), relatório de análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: A Tx. DR – taxa de desempenho relativo, significa a somatória dos números absolutos de cada subárea (E = educação, S = saúde), isoladamente, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados, extraída da Tx. DTES. Tx. DTES – taxa de desempenho total da educação e saúde. Considera a somatória dos números absolutos da Tx. DRES, e sua correlação proporcional entre aprovados e rejeitados dos números absolutos da Tx. DTP. Tx. DTP – taxa de desempenho total dos partidos. Compreende o desempenho proporcional de cada partido no montante das proposições. Obs: os percentuais por abrangência de cada subárea (educação e saúde) foram calculados, comparativamente, com base nos respectivos números inteiros da Tx. DR de cada partido. Os percentuais desta, isoladamente a cada partido, foram calculados com base nos números inteiros da Tx. DTES, comparando-se o desempenho entre educação e saúde por tipo de resultado. A Tx. DTES, por sua vez, foi calculada com base nos números inteiros da Tx. DTP, sendo que para seu respectivo numeral, calculou-se o percentual considerando-se o desempenho comparativo entre aprovados e rejeitados de cada partido. Já os percentuais do total por abrangência, tanto por tipo, quanto por subárea, foram calculados utilizando-se como base os números inteiros da Tx. DTES, por resultado (aprovados e rejeitados).

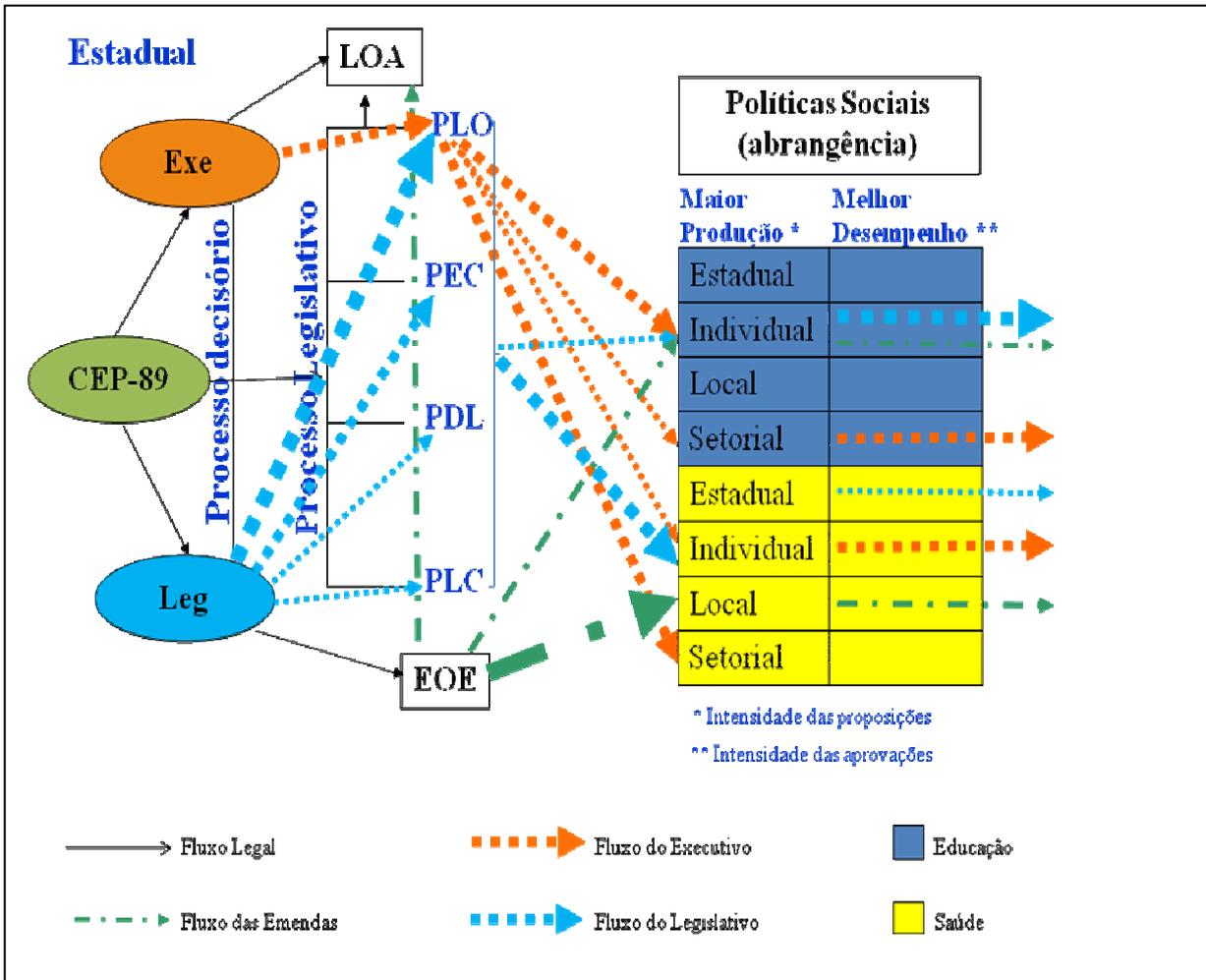
APÊNDICE L – Pressupostos gerais da distribuição de benefícios sociais no processo decisório entre  
Executivo e Legislativo – âmbito federal



Fluxograma 2 - Fluxograma da relação Executivo e Legislativo no processo decisório de políticas (âmbito federal)

Fonte: Cordovil (2009), relatório de revisão bibliográfica.

APÊNDICE M – Executivo e Legislativo na produção de benefícios sociais no Pará – Educação  
e Saúde – 1995 a 2006



Fonte: Cordovil (2009), relatório da análise dos dados brutos da ALEPA (1995 a 2006).

Obs: As setas tracejadas representam a predominância da produção legislativa: quanto maior a espessura da seta, maior a intensidade da predominância.