

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

40

Volume 23 | Número 40 | julho/dezembro 2021

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-vice-presidente

Deputado Doutor Jean Freire
2º-vice-presidente

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-vice-presidente

Deputado Tadeu Martins Leite
1º-secretário

Deputado Carlos Henrique
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO

Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*

Gerência de Publicidade e Comunicação
Visual

NORMALIZAÇÃO

Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Celeno Ivanovo
Letícia Martinez Matos

*A revisão linguística dos *abstracts* dos artigos aqui publicados é de responsabilidade de seus respectivos autores.

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol. 1, n. 1, (jan./jun.1994) - .

Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas

Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

Sumário

- 5 Editorial
- PENSANDO EM MINAS**
- 11 Reformas administrativas em perspectiva internacional:
características e resultados
José Celso Cardoso Jr.
Regina Coeli Moreira Camargos
- ARTIGOS**
- 41 Relato Integrado como instrumento de prestação de contas
do desenvolvimento sustentável
Daniel Galo Carli Mariano da Cunha
- 83 *Accountability* e transparência na administração pública no
Brasil e o ODS 16: desenvolvimentos recentes e perspectivas
futuras
Alexandre Bossi
Ana Fialho
- 115 Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da
atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na
ALMG (1995 a 2018)
Natália Martino
- RESENHA**
- 155 Por que eleições importam?
Helga do Nascimento de Almeida

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Manoel Leonardo W. Duarte dos Santos
Departamento de Ciência Política da UFMG
Centro de Estudos Latino Americanos (Cela)/Centro de Estudos
Legislativos (CEL) da UFMG

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/
Câmara dos Deputados

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

Na busca permanente de contribuímos para a difusão de estudos interdisciplinares sobre a realidade sociopolítica, econômica e cultural e para a socialização desses conhecimentos, chegamos, neste 2º semestre de 2021, à 40ª edição dos *Cadernos da Escola do Legislativo*. Os artigos aqui apresentados tratam de questões relevantes nas sociedades democráticas e muito debatidas na atualidade, como eficiência da gestão pública, prestação de contas, fiscalização do Estado, práticas de *lobby* e eleições.

Neste número, retomamos a seção Pensando em Minas, com a escolha de uma das temáticas do ciclo de palestras do programa homônimo, promovido pela Escola do Legislativo da ALMG. Em *Reformas administrativas em perspectiva internacional: características e resultados*, **Regina Coeli Moreira Camargo** e **José Celso Cardoso Júnior** apresentam um panorama de reformas da administração pública ocorridas pelo mundo nas últimas quatro décadas, enriquecendo as recentes discussões sobre a tramitação da PEC 32/2020 no Congresso Nacional e sobre o papel do Estado e do servidor público.

As experiências analisadas pelos autores têm em comum a inspiração na teoria econômica neoliberal, que defende a restrição da intervenção do Estado na economia e a diminuição dos gastos públicos como formas de se alcançar o equilíbrio fiscal necessário à retomada do crescimento. A redução das despesas com o funcionalismo, por meio do enxugamento dos quadros funcionais, de cortes e congelamentos de salários e da adoção de novas regras de contratação, aparece como um dos principais pontos dessas reformas, cujas medidas acarretaram a precarização das condições

de trabalho dos servidores e a queda da oferta e da qualidade dos serviços públicos. Camargo e Cardoso apontam um alinhamento das propostas da PEC 32 com essas experiências e alertam para a necessidade do diálogo social e de uma cuidadosa análise do cenário econômico durante a tramitação da proposta, a fim de se evitarem os impactos negativos observados em outros países.

Na esteira das inter-relações entre ações internacionais e nacionais e, em específico, em consonância com a crescente preocupação com questões ambientais e com a urgência do estabelecimento de uma agenda global de sustentabilidade, **Daniel Galo Carli da Cunha** apresenta o artigo *Relato Integrado como instrumento de prestação de contas do desenvolvimento sustentável*. O autor parte de um retrospecto de debates e movimentos internacionais em prol da proteção ao meio ambiente, iniciados na década de 1960, e mostra como o conceito de sustentabilidade se ampliou, passando a abranger boas práticas de governança e estratégias transparentes de mensuração e de divulgação dos impactos ambientais e sociais das ações empreendidas por organizações públicas e privadas.

Exemplo disso foi o surgimento, em 2013, de uma coalizão global formada por investidores, empresas, profissionais do setor contábil e organizações não governamentais, cujo conselho criou a Estrutura Internacional para Relato Integrado. O documento propõe que haja uma padronização dos relatórios anuais de prestação de contas emitidos pelas instituições, para que eles passem a compreender informações integradas e alinhadas à perspectiva da sustentabilidade, em vez de restritas a dados financeiros. É essa a temática central do artigo. Por meio da revisão da literatura e da análise de atos normativos nacionais, recomendações e acordos internacionais, Cunha mostra a importância dos relatórios de sustentabilidade para o desenvolvimento de modelos de gestão efetivamente comprometidos com valores de responsabilidade social e de transparência na prestação de contas à sociedade.

No artigo *Accountability e transparência pública no Brasil e o ODS 16: desenvolvimentos recentes e perspectivas futuras*, **Alexandre Bossi e Ana Fialho** também se dedicam à temática da sustentabilidade e

da prestação de contas, tendo como foco a Agenda 2030 da ONU, que reúne 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) almejados para o final de década em curso. Os autores se detêm sobre o ODS 16 – paz, justiça e instituições eficazes – e, em particular, analisam seus efeitos sobre a gestão das instituições públicas brasileiras, sob a ótica dos princípios defendidos pelas Nações Unidas, tais quais efetividade na prestação de serviços à sociedade, transparência na divulgação de informações, promoção da participação e do controle social, combate à corrupção, defesa do Estado Democrático de Direito, entre outros.

Para isso, apresentam, por um lado, as quatro metas do ODS 16 diretamente relacionadas à *accountability* e seus respectivos indicadores, e, por outro, o arcabouço legal e algumas das medidas adotadas pelos três Poderes no Brasil, em nível federal, estadual e municipal, com vistas à adequação das diretrizes das Nações Unidas à realidade nacional e ao cumprimento das recomendações concernentes ao desenvolvimento sustentável. As tecnologias de informação e comunicação também são apontadas como importantes ferramentas para o fortalecimento da transparência e da participação social, sendo premente a necessidade de democratização de acesso. Fialho e Bossi finalizam apontando desafios e indicando caminhos para uma gestão pública não apenas eficaz, mas também inclusiva e responsável.

O último artigo aborda as relações entre Parlamento e grupos de pressão, dentro da perspectiva teórica da democracia pluralista. Em *Burocracia como grupo de interesse: estudo de caso da atuação da burocracia penitenciária de Minas Gerais na ALMG (1995 a 2018)*, **Natália Martino** trata do surgimento, da consolidação e da crescente presença da categoria de agentes penitenciários na arena política mineira. Por meio do levantamento e da análise de documentos referentes à participação de membros das forças de segurança pública em audiências das Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos da ALMG, a autora mostra como a burocracia de custódia penitenciária, em específico, se organiza e se fortalece ao longo do período analisado, tornando-se um novo grupo de pressão no Legislativo.

Um fator determinante foi a criação da carreira de agente penitenciário, em 2013, e o aumento progressivo de servidores concursados atuando na área prisional em Minas, o que propiciou uma maior coesão no grupo e a superação, ao menos parcial, das clivagens internas. Com isso, nota-se um incremento das ações de *lobby* empreendidas por essa categoria, em especial via participação em audiências públicas, com o objetivo de influenciar os debates e as tomadas de decisão do poder público na esfera das políticas penais, em prol de interesses corporativistas. Não menos importantes são as alianças estabelecidas com deputados, muito embora haja certa instabilidade, pois são impactadas por circunstâncias como eleições e mudanças em coalizões de governo. Tais flutuações nas disputas e nos acordos com os parlamentares tornam ainda mais complexos os jogos políticos que se desenrolam no Parlamento.

Fechando esta edição, **Helga do Nascimento de Almeida** apresenta a resenha do livro *Por que as eleições importam?*, de autoria do professor e cientista político polonês Adam Przeworski. A obra reafirma a importância das eleições nos governos democráticos modernos, chamando a atenção, porém, para o limitado poder transformador sobre as relações econômicas e sociais. Com efeito, não se pode ignorar o fato de que, em sociedades capitalistas, o poder político é fortemente influenciado pelos detentores do poder econômico. Como forma de proteger seus interesses privados e de manter o *status quo*, as elites não apenas influenciam o processo eleitoral, por meio, por exemplo, de apoio financeiro e de táticas de manipulação da opinião pública, como também exercem pressão e interferem sobre as agendas políticas e sobre os processos de tomada de decisões dos governos eleitos. Portanto, segundo Przeworski, os pleitos raramente podem ser considerados competitivos ou justos. Ainda assim, é inegável para ele o valor das eleições enquanto mecanismo de participação da coletividade na escolha dos governantes. Muito embora não garantam mudanças relevantes na estratificação social, pleitos democráticos conferem legitimidade às decisões políticas e consistem em um método eficaz de gestão pacífica de conflitos.

Esperamos que apreciem a leitura!

Aos interessados em publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*, recebemos artigos em fluxo contínuo. A submissão pode ser feita pelo Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer) ou por *e-mail* (nepel@almg.gov.br).

Stefania R. Negri

Editora dos *Cadernos da Escola do Legislativo*

E-mail: nepel@almg.gov.br