CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

30

VOLUME 18 | NÚMERO 30 | JULHO / DEZEMBRO 2016

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

30

Volume 17 | Número 30 | julho/dezembro 2016

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Deputado Adalclever Lopes
Presidente

Deputado Lafayette de Andrada
1°-vice-presidente

Deputado Dalmo Ribeiro Silva
2°-vice-presidente

Deputado Inácio Franco
3°-vice-presidente

Deputado Rogério Correia
1°-secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
2°-secretário

Deputado Arlen Santiago
3°-secretário

SECRETARIA
Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Guilherme Wagner Ribeiro
Secretário-geral da Mesa

EDIÇÃO
Guilherme Wagner Ribeiro
Celeno Ivanovo
Luiz Fernandes de Assis

ESCOLA DO LEGISLATIVO
Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*
Andréia Paulino Franco
Marise Martorano
Sinval Rocha

PROJETO GRÁFICO
Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO
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 – 256 p.

Semestral

ISSN 1676-8450

1. Ciência política – Periódicos. I. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. Escola do Legislativo.

CDU 32(05)

Sumário

5 Editorial

11 Democracia representativa e democracia direta: revisitando dois modelos
Ivo Coser

49 Discussão como princípio fundamental do parlamento: um ideal inatingível?
Rachel Cardoso Barreto

75 As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais
Antônio José Calhau de Resende

113 O contigenciamento orçamentário e seus efeitos na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – uma análise da execução orçamentária da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015
Luiza Cristina de Almeida
Isabella Virgínia Freire Biondini

167 Teoria crítica como abordagem pós-metafísica dos direitos humanos
Ademar Pozzatti Junior
Valentina Tâmara Haaga

195 A gestão escolar à luz da gestão estratégica e da gestão social
Herberton Sabino
Wânia Maria de Araújo

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

Fátima Anastasia
Centro de Estudos Legislativos/Departamento de Ciência Política da UFMG
Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas

Márcio Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

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

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

O parlamento é uma instituição plural, marcada não apenas por diferentes posições políticas, mas por diversos formatos de discursos. Das manifestações inflamadas na tribuna, que representam a indignação de parcela da população, passando pelos debates nas comissões, até pareceres minuciosos no exame de proposições, os parlamentares adotam, como é próprio das casas legislativas, diferentes estratégias discursivas. Ademais, nos parlamentos, outros discursos, proferidos por autoridades públicas, representantes da sociedade civil e acadêmicos, também enriquecem o debate público, que é o coração de qualquer sociedade democrática. Os Cadernos da Escola do Legislativo constituem mais um espaço proporcionado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais para um discurso não menos importante que os demais, abrangendo a linguagem científica e o debate acadêmico, que, por vezes, fica adstrito aos muros da universidade. Este periódico é uma ponte entre esse discurso e a administração pública, enriquecendo o debate público.

Esta edição começa com o artigo de **Ivo Coser** com o título *Democracia representativa e democracia direta: revisitando dois modelos*, tema que deve se manter constante na agenda de pesquisa, uma vez que participação direta e representação mantêm uma tensão dinâmica e intercomplementar, sendo reinventadas com a evolução das instituições e da sociedade. O autor descreve os principais institutos de democracia direta e confronta a teoria com experiências ocorridas em diferentes países, ressaltando a importância

de uma combinação desses institutos e da representação para dar voz aos cidadãos que se distanciam do sistema político nos casos em que a participação popular se atém ao momento eleitoral.

O segundo artigo, intitulado *Discussão como princípio fundamental do parlamento: um ideal inatingível?*, de autoria de **Rachel Cardoso Barreto**, complementa o primeiro e caminha por searas pouco exploradas. Com efeito, o artigo anterior traz uma perspectiva do parlamento como espaço de representação de interesses e de *lobby*, enquanto este artigo apresenta o parlamento como um espaço em que a discussão alimenta o vínculo entre representantes e representados. A abordagem não é acrítica, acusando o risco de que o parlamento se torne uma assembleia de facções políticas, mas revela que a razão de ser das casas legislativas como espaço do debate, amplamente reconhecida pelos autores do século XIX, ainda serve de ideal norteador para o funcionamento dessas instituições.

Cabe, então, perguntar: qual é o espaço, por excelência, para o debate nas casas legislativas? Sãs as comissões permanentes, às quais são distribuídas as proposições com o propósito de um exame acurado, com a presença de especialistas e membros do Poder Executivo, se for o caso. Eis o tema do terceiro artigo: *As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais*, de **Antônio José Calhau de Resende**. O autor examina dados de três comissões da ALMG e coteja regras regimentais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais com as da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A Assembleia Legislativa mineira também é o tema do quarto artigo, de autoria de **Luiza Cristina Almeida** e **Isabella Virginia Freire Biondini**, que abordam o tema do contingenciamento orçamentário e seus efeitos nessa instituição, enfoque certamente descoberto na produção acadêmica sobre a instituição legislativa desta unidade da federação. O tema está na ordem do dia, em virtude das restrições financeiras por

que passam os estados da Federação, razão pela qual supomos que o artigo será de interesse especial também de profissionais das demais assembleias legislativas e de câmaras municipais.

Os dois últimos artigos cuidam de temáticas que, com frequência, são objetos de exame nas casas legislativas. O quinto texto, de autoria de **Ademar Pozzatti Junior** e **Valentina Tâmara Haag**, discute o problema da eficácia dos direitos humanos, a partir da teoria crítica formulada com base em Adorno. Para desenvolver essa abordagem dos direitos humanos, os autores apresentam, em síntese possível nos limites de um artigo científico, os critérios que distinguem a teoria crítica da teoria tradicional, demonstrando o vínculo entre a concepção tradicional de direitos humanos e sua ineficácia.

O último artigo, de autoria de **Herberton Sabino** e **Wânia Maria de Araújo**, dedica-se ao tema da escola à luz das formas de gestão estratégica ou social. Os autores adotam três critérios de comparação: a participação da comunidade escolar, a concepção de eficácia e a contribuição da escola para a democratização local. O texto pode iluminar a reflexão tanto de escolas públicas quanto das particulares.

Na expectativa de que os textos constantes desta edição estimulem o debate dos temas propostos, ressaltamos que os *Cadernos* estão sempre abertos para receber novos trabalhos científicos, fortalecendo os vínculos entre a administração pública e a reflexão acadêmica.

Guilherme Wagner Ribeiro
Editor

1

Democracia representativa e democracia direta: revisitando dois modelos

Ivo Coser[1]

Resumo: O artigo aborda a relação entre a democracia direta e a democracia representativa. Procura se afastar das duas visões tradicionalmente aceitas sobre o tema. A primeira postularia que a democracia direta poderia captar melhor o que pensam os cidadãos, revigorando a democracia representativa. Uma segunda visão sustentaria que a democracia representativa protegeria melhor os direitos das minorias e ofereceria decisões mais bem fundamentadas, em razão do profissionalismo e da dedicação dos representantes. O artigo se debruça sobre a presença dos mecanismos de democracia direta nas democracias estáveis e em países que recentemente adotaram o sistema democrático. A partir dessa observação, descreve tais mecanismos e analisa como eles estão articulados à democracia representativa. A conclusão do artigo sugere que, a partir das experiências concretas das democracias, há uma maior interação entre esses dois modelos do que a bibliografia sobre o tema sugere, sendo necessário repensar as fronteiras entre ambos, numa nova perspectiva.

Palavras-chaves: Democracia representativa. Democracia direta.

Abstract: *This article addresses the relationship between Direct Democracy and Representative Democracy, veering away from the two traditional views on the subject, one of which postulates that Direct Democracy is more apt to capture the citizens thoughts, thus reinvigorating Representative Democracy, while the other claims that Representative Democracy is more capable of protecting the rights of minorities, enabling better informed decision-making on account of the representatives' professionalism and dedication. This article also delves on the mechanisms of Direct Democracy present in stable democracies and in*

1 Mestre e doutor em Ciência Política pelo Iuperj (atual Iesp). Professor do Programa de Pós-Graduação em História Comparada (UFRJ) e do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

countriesthat have recently adopted democratic systems. Those mechanisms are herein described and analyzed as to how they articulate themselves with Representative Democracy. From the concrete experiences of democracies, the article concludes for the existence of a greater interaction between those two models than suggested by the bibliography available on the subject, which makes it necessary to rethink the distinctions between them both under a new perspective.

Key-words: *Representative Democracy. Direct Democracy.*

1 – Introdução

Existe no debate acerca da democracia a ideia de que a democracia representativa é um modelo antagônico à democracia direta. Segundo o trabalho clássico de Bernard Manin (1997), o governo representativo repousa em princípios e funcionamento distintos daqueles da democracia direta. O governo representativo não pretenderia substituir a democracia direta em razão da impossibilidade concreta da realização desta, mas porque obedece a princípios e mecanismos dotados de uma outra lógica política. No campo da teoria da representação, o fenômeno da representação é por definição oposto ao exercício direto do poder pelos cidadãos (Pitkin, 1967). O governo representativo acarretaria necessariamente uma distância entre o representado e o representante. Essa distância resulta numa tensão permanente entre o representante e o representado, a qual é constitutiva do governo representativo[2]. Em um sentido distinto, uma corrente na ciência política considera que o uso de mecanismos da democracia direta seriam portadores de uma renovação para com a democracia representativa. As democracias contemporâneas passam por uma crise das instituições representativas. Os cidadãos as veem como controladas por *lobbies* e pelos interesses dos próprios representantes; o resultado desse fato seriam instituições distantes dos anseios da população em geral. Dessa

2 Pitkin, 1967,p.209.

maneira, seria necessário reinventar a democracia por meio da incorporação dos mecanismos presentes na democracia direta[3] .

A proposta deste artigo se afasta de ambas as visões e pretende demonstrar a possibilidade de que existam confluências entre ambos os modelos. Para tanto, será necessário considerar cada um dos mecanismos da democracia direta (doravante designados MDD) e suas relações com a democracia representativa. Pretende-se analisar os diferentes MDD, de maneira a apreender as diferentes interações entre a representação e esses mecanismos, avaliando-se a possibilidade de existirem articulações complementares e aquelas que podem provocar um impasse no sistema político. Em primeiro lugar, tomamos como premissa a perspectiva de Sartori segundo a qual refletir sobre a democracia é inseparável de pensar a forma pela qual ela se efetiva. Para apreender seu conteúdo e funcionamento, deve-se analisar as interações entre os mecanismos institucionais presentes nos seus desenhos institucionais, refutando toda tentativa de analisar esses mecanismos isoladamente[4]. Em segundo lugar, o tema será estudado a partir de uma análise dos mecanismos constitucionais, fazendo referência a casos concretos que possam ilustrar suas relações. Como será visto mais adiante, selecionou-se um grupo de países tomando-se por base dois critérios, e a partir deles será feita a análise.

Ao tomar os mecanismos institucionais como objeto, foi adotada a seguinte perspectiva: as instituições políticas são estruturas que reúnem uma coleção de regras práticas dotadas de sentido, relativamente invariáveis às preferências individuais e às mudanças externas. O foco nas instituições pode ser complementado pelo estudo do ator – entendido como um ator racional capaz de escolher os melhores meios para determinados fins – e da cultura política, uma variável relacionada ao contexto histórico. Nessa perspectiva, as instituições políticas constrangem os atores políticos numa determinada lógica política, a partir da

3 Freire e Baum, 2005 e Frey, Kucher and Stutzer, 2001.

4 Sartori, 1994, p.207.

qual se podem prever certos comportamentos. Nesse sentido, as instituições estabelecem balizas aos atores e conformam os resultados, mas não determinam as causas do comportamento político, as quais são resultados de diversos fatores, dentre eles as instituições. Tendo em vista os diversos casos abordados no artigo, concentrei minha atenção nas instituições, mas não postulamos que estas prescindam da cultura política nacional[5].

Excluiu-se da análise o funcionamento dos MDD em regimes autoritários, em particular do plebiscito, que foi e é utilizado por regimes autoritários para fornecer uma base de legitimidade para políticas autoritárias[6]. Nesses casos, o problema a ser analisado não reside no instrumento em si, mas na ausência de garantias para o exercício da contestação.

2 – Os mecanismos da democracia direta

Tomando como base as constituições de 214 países, coletadas em 2008, podem-se estabelecer os seguintes mecanismos da democracia direta (MDD)[7]. A terminologia pode variar de país para país, mas o conteúdo é essencialmente o mesmo.

Plebiscitos e referendos são procedimentos que os dão aos eleitores a possibilidade de votar sim ou não sobre uma questão específica; feita a escolha, resta ao perdedor nenhum ganho. Em alguns sistemas políticos, os termos plebiscito e referendo são usados como sinônimos, entretanto, os procedimentos e conteúdos de cada procedimento são distintos. Plebiscito, nome que vem do latim, significa decreto da plebe (no caso, do povo). Ele é convocado antes da criação da norma – quer seja ato legislativo ou administrativo. Os eleitores são convocados a opinar sobre um

5 March and Olsen, 1995 e Olsen, 1997.

6 Historicamente, o plebiscito para incorporação da Áustria à Alemanha Nazista e o plebiscito chileno de 1987 são dois exemplos históricos de uso do plebiscito para referendar regimes não competitivos.

7 Beramendi *et al.,* 2008 e Altman, 2011.

determinado tema para que os legisladores definam a questão. O referendo é um instrumento por meio do qual os eleitores devem se posicionar sobre um assunto já definido. O referendo é convocado depois da aprovação da norma pelo Legislativo; os eleitores são então consultados se devem ratificá-la. Seguindo a literatura sobre o tema, os dois mecanismos foram agrupados em razão de sua característica comum: a palavra final sobre um determinado projeto ou conjunto de projetos cabe ao povo. Os plebiscitos ou referendos podem ser convocados por uma autoridade ou pelos cidadãos e sua natureza pode ser consultiva ou impositiva.

A iniciativa legislativa dos cidadãos – iniciativa cidadã (IC) – permite aos eleitores votar sobre uma matéria legislativa ou constitucional proposta por um determinado número de cidadãos. Essa iniciativa deve ser feita pelos cidadãos e não por uma autoridade pública (Legislativo, Executivo ou Judiciário). Para estabelecer uma iniciativa cidadã, é necessário atingir um determinado número de assinaturas de eleitores.

A iniciativa de agenda (IA) consiste em procedimentos através dos quais os cidadãos introduzem um determinado assunto na agenda parlamentar para ser apreciado pelos representantes. Para realizar essa introdução, é necessário coletar um determinado número de assinaturas de cidadãos.

O *recall* permite aos eleitores remover um representante de um cargo público. O requerimento para convocar a deliberação deve alcançar um determinado número de assinaturas estabelecido por lei. Esse requerimento pode ser, também, convocado por uma autoridade pública, normalmente do Legislativo.

Vejamos as visões que defendem a democracia representativa e, depois, aquelas que justificam a democracia direta.

3 – A democracia representativa

Existem diversas definições sobre governo representativo, nenhuma das quais é isenta de componentes valorativos. Bernard

Manin (1997) aponta quatro princípios que são invariavelmente observados nos governos representativos. São eles: a) aqueles que governam são eleitos por eleições regulares; b) as decisões tomadas por aqueles que governam guardam um grau de autonomia em relação aos desejos do eleitorado; c) aqueles que são governados podem expressar sua opinião política sem estarem sujeitos ao controle daqueles que governam; e d) as decisões públicas são tomadas mediante debate público. Sob esse ponto de vista, a democracia representativa envolveria sempre uma tensão entre o representante e o representado, uma tensão que seria insuperável, constitutiva de sua natureza[8].

Segundo Manin, o fato de o representante não espelhar fielmente as opiniões dos representados significa que ele é capaz de depurá-las e ampliá-las. Essa visão, em suas várias vertentes, está alicerçada no entendimento de que os representados não têm embasamento suficiente para opinar sobre assuntos públicos e, assim, os representantes seriam mais aptos a lidar com esses temas. Isso teria dois motivos principais: a absorção do cidadão por assuntos da esfera privada e o conhecimento mais amplo do representante[9]. Para Manin, essa absorção se daria pelo fato de o cidadão ter pouco tempo para os assuntos públicos e ser movido por interesses particulares, o que não permitiria que ele pudesse enxergar o interesse público. Assim, na democracia direta, a participação intensa do cidadão nos assuntos públicos e na busca virtuosa do interesse comum seria uma utopia: no mundo real, essa expectativa não se realizaria – nele, o cidadão possuiria apenas um interesse ocasional pela política, relativo a interesses específicos, e guardaria o restante de seu tempo livre para outros assuntos[10].

Outro aspecto positivo seria a capacidade da representação de frear a tirania da maioria. A democracia direta estimularia opções excludentes, o sim ou o não, o que representaria apenas a

8 Pitkin, 1972, Cap. 10.

9 Burke, (1774), 2012 e Sartori, 2005,p.331.

10 Schumpeter, (1942), 2008, Ch. XXII.

vontade da maioria e resultaria, inevitavelmente, num jogo de soma zero. Dessa maneira, os mecanismos de deliberação direta gerariam a tirania da maioria, também chamada de democracia populista, que tem como característica a exclusão das minorias. Em contrapartida, a representação cumpriria o papel de um freio para com as vontades da maioria, obrigando-a a compartilhar o poder com as minorias[11]. Voltaremos a esse tema mais adiante.

Nesta leitura, a democracia representativa não é adotada em razão da impossibilidade física da democracia direta, que está cada vez menos plausível devido aos mecanismos de verificação eletrônica da opinião dos cidadãos. A democracia representativa é preferível porque é um instrumento e um conjunto de princípios melhores que aqueles da democracia direta. Em outras palavras, saímos de uma escolha imposta por fatos brutos – a democracia direta é impossível – então adotamos a democracia representativa por um motivo valorativo: escolhemos "X" porque este é preferível.

4 – As vantagens da democracia direta e as desvantagens da democracia representativa

Em primeiro lugar, está a ideia de que qualquer definição de democracia traz em si o princípio de que esse sistema deve expressar a vontade do povo. A soberania não pode ser representada ou alienada, os representantes, quando necessários, devem ser apenas porta-vozes do povo[12]. Na imagem apresentada por Pitkin[13], a função do representante seria semelhante à do carteiro, o qual simplesmente entrega um papel em que está expressa a vontade dos cidadãos. Em segundo lugar, e como conclusão da ideia anterior, quando a vontade do povo é expressa sem inter-

11 Madison, John *et al*. (1787) 1993 Artigo 10,31,47 e 48 e Dahl (1956), 1989, Cap. 1 e 2.

12 Rousseau, 1982

13 Pitkin, Ch. 7, 1972.

mediários, ela tende a ser a expressão mais fiel da sua opinião[14]. Em terceiro lugar, o uso recorrente dos mecanismos da democracia direta tende a produzir cidadãos mais atentos aos assuntos públicos e com maior apreço pelas instituições democráticas, as quais eles associam ao seu bem-estar[15]. Em quarto lugar, as democracias contemporâneas estariam passando por uma crise das instituições representativas. As instituições seriam vistas pelos cidadãos como controladas por *lobbies* e interesses dos próprios representantes, o que resultaria em instituições distantes dos anseios da população em geral. Portanto, seria necessário reinventar a democracia por meio da incorporação dos mecanismos presentes na democracia direta[16].

Nem todas as visões apresentadas postulam o julgamento radical de Rousseau acerca da incompatibilidade entre democracia e representação. No século XIX, Tocqueville enxergou elementos positivos nas assembleias de cidadãos na *township* norte-americana, mas, em nenhum momento, considerou desejável abandonar o governo representativo. Ao contrário, considerou democracia e representação compatíveis, quando geradas conjuntamente e num ambiente social favorável. Na contemporaneidade, Freire e Baum sugerem o revigoramento da democracia representativa por meio dos mecanismos da democracia direta, que não deve ser completamente descartada. Essa compreensão moderada da incompatibilidade dos dois modelos não é vista da mesma maneira por aqueles que defendem a democracia representativa, a qual é pensada como sendo radicalmente distinta da democracia direta.

A visão que este trabalho sustenta foca em dois pontos: a) não existe uma incompatibilidade entre democracia representativa e democracia direta, como sugere parte da literatura, e b) é necessário analisar os diferentes mecanismos de cada sistema

14 Butler and Ranney, 1978.

15 Frey, Kucher and Stutzer, 2001, p.271 e Tocqueville, Cap. V, Livro I, 1977

16 Freire e Baum, 2003

para observar como ocorre essa interação. Em primeiro lugar, apresenta-se uma evidência da combinação desses mecanismos em democracias estáveis e nas democracias emergentes, a partir da "terceira onda".

5 – As democracias representativas estáveis e os mecanismos da democracia direta

Partindo da definição de democracia apresentada por Robert Dahl[17], Lipjhart acrescenta mais um elemento: a democracia deve ser estável. A estabilidade significa que naquele país a democracia se consolidou, permitindo observar tendências estáveis no sistema político[18]. A partir de uma medida arbitrária de estabilidade (20 anos), Lipjhart estabeleceu 36 países que podem ser considerados democráticos até 1996[19]. Entretanto, essa classificação pode ser acrescida de países que experimentam um sistema democrático a partir, daquilo que Samuel Huntington denominou, de "a terceira onda". A partir do fim da ditadura portuguesa, em 1974, regimes democráticos substituíram regimes autoritários ou totalitários em aproximadamente 30 países da Europa, Ásia e Iberoamérica[20]. Quando analisamos os países que fazem parte da terceira onda democrática, podemos afirmar que os MDD foram introduzidos nas novas constituições, resultando num au-

17 Robert Dahl propõe oitos tópicos a partir dos quais se pode definir uma democracia: 1: direito ao voto; 2: o direito a ser eleito; 3: o direito dos líderes políticos a competirem por apoio e votos; 4: eleições livres e honestas; 5: liberdade de reunião; 6: liberdade de expressão; 7: fontes alternativas de informação e 8: Instituições capazes de fazer com que as medidas dependam do voto .

18 Lipjhart, 2008, p. 73

19 Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Botsuana, Bahamas, Barbados Colômbia, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Índia, Itália, Israel, Islândia, Jamaica, Japão, Luxemburgo Malta, Maurício, Noruega, Nova Guiné, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Trinidad-Tobago, Suíça, Estados Unidos e Venezuela.

20 Argentina, Brasil, Bolívia, Botsuana, Bulgária, Chile, Coreia do Sul, El Salvador, Equador, Espanha, Filipinas, Gâmbia, Guatemala, Haiti, Hungria, Israel, Jamaica, Malasia, Malta, Paquistão, Peru, Romênia, Sri Lanka, Trinidad e Tobago, Turquia, Uruguai e Venezuela.

mento dos países com democracia representativa que possuem MDD. Essa observação é importante, pois permite qualificar a ideia, postulada por uma parte da bibliografia mencionada anteriormente, de que os MDD são um instrumento para revigorar as democracias representativas em crise. A introdução dos MDD nesses países não nasce de uma crise da democracia representativa, já que esses países não possuíam anteriormente sistemas democráticos representativos, mas sistemas autoritários ou totalitários.

Tomando como base esses países, construiu-se uma tabela (anexo 1) a partir dos dados levantados pela Idea (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) acerca da existência de MDD nos países, observando apenas a dimensão nacional[21]. Das 36 democracias representativas, 26 possuem o referendo/plebiscito como um instrumento, nove possuem a iniciativa legislativa, oito possuem a iniciativa cidadã e apenas três possuem o *recall*. Dos 36 países que pertencem à terceira onda, podemos registrar o seguinte: 26 países possuem o referendo/plebiscito como mecanismo, 11 possuem a iniciativa cidadã, 14 introduziram a iniciativa legislativa e apenas seis realizam o *recall*.

Como é possível apontar a presença de MDD nas democracias estáveis e naquelas que emergiram a partir de 1974, o foco deste trabalho se desloca agora para uma análise mais acurada dos MDD e de suas relações com a democracia representativa. Entretanto, a primeira conclusão não pode nos conduzir a uma análise descurada de um método de observação. A reflexão sobre política comparada é extremamente relevante neste momento, pois ela nos sugere que dizer que algo é comparável significa dizer que duas coisas pertencem ao mesmo gênero. Estabelecer

21 A escolha do nível nacional não implica em que os países que adotam o modelo federativo não possuem estes mecanismos não os possuam no sub-nível nacional. Estados federativos como a Alemanha e os Estados Unidos não adotam estes mecanismos ao nível nacional, mas estes estão presentes nas unidades federativas. Nos Estados Unidos, 24 estados possuem a Iniciativa Cidadã e 18 permitem o recall.

uma identidade de gênero entre os fenômenos nos permite passar de uma listagem para uma classificação. Em outras palavras, num primeiro momento possuímos uma listagem, quando estabelecemos um critério podemos efetuar a comparação. No caso em discussão, não faz sentido comparar países que adotaram os MDD há duas décadas com países que o praticam há mais de um século[22]. O critério que nos guiará na análise é relativo ao tempo de uso desses mecanismos e leva em conta quando eles foram incorporados ao desenho constitucional. Nesse sentido, as ondas de democracia estabelecidas por Huntington vão servir como o critério de comparação; em outras palavras, serão o divisor que nos permitirá estabelecer comparações. Tal postulado não deve impedir comparações entre sistemas democráticos que emergiram em uma das ondas. Como todo critério, ele é um guia, não uma regra fixa. Eventualmente, podem emergir funcionamentos semelhantes entre sistemas políticos montados em épocas distintas.

6 – O plebiscito e o referendo

O plebiscito e o referendo são, por excelência, os mecanismos que convocam os cidadãos a decidirem qual é a política desejável. Em ambos os mecanismos são apresentadas ao eleitor duas alternativas, o sim ou o não. Mesmo que numa única convocação estejam presentes diversos temas interligados, para cada um haverá apenas duas alternativas.

Apesar de a bibliografia sobre o tema enfatizar o papel de revigoramento da democracia representativa, outro aspecto positivo parece mais relevante. Ian Budget destaca a possibilidade de votação sobre uma questão pontual[23]. Nas eleições realizadas em democracias representativas, o eleitor, como bem notou Schumpeter, vota num pacote genérico de políticas, no qual podem estar presentes alguns pontos com os quais o

22 Sartori, 1981, p.219.

23 Budget, 1996, p.143.

eleitor não concorda. O contrário ocorre no plebiscito ou referendo: nesses casos, o cidadão é convocado a deliberar sobre uma política específica.

Se tal aspecto procede, dois pontos são importantes para analisarmos o plebiscito/referendo. O primeiro está ligado à formulação da questão, ponto relevante devido à possibilidade de um entendimento claro por parte do eleitor e à importância de uma competição justa. Se considerarmos que o cidadão delibera com mais certeza quando indagado sobre um assunto preciso, então é igualmente importante que a questão formulada deixe pouca margem para dúvidas. Um exemplo de plebiscito que continha escolhas que se contradiziam foi o realizado no Brasil em 1993, quando o eleitor foi convocado a fazer duas escolhas distintas: a) monarquia ou b) república e a) presidencialismo ou b) parlamentarismo. Caso tivessem sido vencedoras as alternativas monarquia e presidencialismo, teríamos um sistema político contraditório ou no mínimo inédito na história do governo representativo.

A formulação da questão deve ser vista como um ponto relevante pois, se considerarmos que um dos aspectos definidores da democracia deva ser a competição, então a questão elaborada para os cidadãos não pode sugerir uma das respostas. A possibilidade de que a questão postule valores ou sugira uma resposta implica perda de legitimidade do referendo/plebiscito. A comissão eleitoral do Reino Unido estabeleceu um guia prévio para a elaboração de referendos, que é formado por 12 pontos[24]. Entre eles, destacam-se os seguintes: a questão formulada não deve possuir conotações positivas ou negativas; deve-se evitar o uso de frases ou palavras que sugiram uma das alternativas, e a questão de ser formulada em termos familiares aos cidadãos, sem fazer uso de termos técnicos que possam não ser compreendidos. O *referendum* realizado na Venezuela em 2004, relativo ao mandato do Presidente Hugo Chavez, pode ser analisado como uma formulação que aponta

24 Ver www.electoralcommission.org.uk .

para uma resposta[25]. Os motivos são a) a elaboração da questão e b) a ordem de apresentação das duas alternativas. A questão formulada foi a seguinte: *"Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?"*. O trecho que orienta a resposta consiste na menção às eleições democráticas e legítimas. O que estava em questão não era a legitimidade das eleições presidenciais ocorridas anteriormente, mas, simplesmente, se o presidente deveria ou não continuar o mandato. Retirar o presidente não implicava em golpe contra as eleições democráticas e legítimas ocorridas anteriormente, mas no uso de um instrumento democrático. Outra característica tendenciosa do referendo foi a ordem de apresentação das alternativas (sim e não). Não existe uma regra para isso, mas usualmente o *sim* é a primeira alternativa. Nesse referendo, o *não* foi a primeira alternativa e também aquela que era favorável à permanência do presidente[26].

Outro aspecto importante remete ao ganho que o plebiscito/referendo oferece, se tal mecanismo permite o cidadão se manifestar sobre um tema específico um grande número de questões pode levar ao eleitor a se dispersar sobre vários assuntos. O número de questões formuladas ao cidadão pode, também, afetar a eficácia de um plebiscito/referendum. Se este mecanismo permite ao eleitor se debruçar sobre um assunto específico então, muitas questões postas num único pleito podem desviar a atenção dos cidadãos. Por exemplo, em outubro de 2003, um ano após a eleição de Uribe para a presidência da Colômbia, o executivo convocou um plebiscito sobre 18 pontos relativos à política e à economia que, em grande medida, formavam sua

25 Sobre o contexto político no qual foi realizado o *referendum,* veja Altman, 2011, pp.133-134 e McCoy, 2005.

26 O resultado do referendum foi o seguinte: Total de Eleitores Inscritos: 14037900; Não: 5800629 (59,0958%); Sim: 3989008 (40,6393%); Nulos: 25994 (0,2648%); Abstenções: 4222269 (30,08%). Fonte http://www.cne.gob.ve/referendum_presidencial2004/

plataforma de reformas. A taxa de comparecimento ao plebiscito foi de apenas 25% dos eleitores, assim, não foi atingido o percentual mínimo necessário[27] para aprovação das medidas. Em 2004, a Bolívia realizou um plebiscito com 5 perguntas sobre diversos temas relacionados à Lei de Hidrocarbonetos. As perguntas versavam sobre reestatização da Companhia de Petróleo, a obtenção de uma rota para o Pacífico e a aplicação dos recursos em educação, saúde, estradas e empregos. Nesse caso, os votos válidos variaram de acordo com a pergunta, indo de 42% a 23 %[28]. Nesses dois casos, o excesso de questões pode ter afetado o comparecimento e os votos válidos. Caso tivesse havido uma única questão, o eleitor poderia ter ficado menos confuso e mais estimulado a votar.

O plebiscito/referendo talvez seja o mecanismo que mais promova a tirania da maioria. A possibilidade de que a maioria não se modifique ao longo de um período, permanecendo unida em torno de determinada posição, permite a exclusão contínua das minorias. Introduzir esse tema no debate acerca do MDD corresponde a uma preocupação que não está presente em trabalhos sobre o tema, os quais estão centrados, principalmente, na importância em oferecer um canal para que a maioria (ou a sociedade) se manifeste diretamente sobre um tópico. A preocupação deste trabalho em destacar essa dimensão está vinculada à perspectiva de abordar a democracia como um modelo que oferece maior representatividade. Por representatividade, entende-se o valor que as instituições democráticas em sociedades diversificadas devam propiciar à expressão do maior número de número de correntes de opinião[29].

A exclusão de uma minoria, por um longo período, das decisões pode acarretar a sua supressão do próprio debate político, produzindo um grave dano à democracia. Uma dimensão funda-

27 A despeito dessa derrota, Uribe continuou sua agenda.

28 Ver www.cne.org.bo

29 Lipjart, 2008, p.52-53Mello, 2007,p. 17.

mental da democracia vem a ser a da contestação[30]. O que confere legitimidade democrática a um governo não são as decisões tomadas por maioria, mas a possibilidade de exercer a contestação. O caráter democrático de um governo é assegurado por aspectos constitucionais, separação dos Poderes, império da lei, entre outros fatores, mas, também, pela garantia da contestação. O modelo responsivo da república requer que, sempre que uma decisão possa ofender os interesses ou direitos de um grupo, existam canais por meio dos quais esse grupo possa se manifestar. Para tanto, é fundamental que grupos minoritários estejam representados na arena pública. A supressão dessa dimensão produz um "majoritarismo" sem limites, aspecto que afeta mortalmente a democracia. A presença de diversos grupos que antes não exprimiam suas demandas – como mulheres, homoafetivos, povos indígenas, minorias étnicas, grupos religiosos, segmentos ateus – constituiu-se numa quebra da ideia de povo como unidade monolítica e abriu as portas para a expressão e a contestação das decisões públicas[31]. Com esse fato novo, pode-se dizer que democracia não é apenas a vontade da maioria, mas também a expressão de diversas opiniões e da eventual contestação dessa vontade majoritária. A democracia ganha um sentido mais complexo do que a expressão da vontade da maioria, em seu lugar surge a ideia de que a voz que emerge de uma interação entre diversos corpos é diferente da voz de um único corpo autorizada a falar em nome do todo[32].

O problema que este trabalho apresenta seria o seguinte: um sistema democrático, ao oferecer a participação direta aos cidadãos, revigorando seu interesse pelos assuntos públicos, implicaria inevitavelmente uma perda da representação das minorias e, consequentemente, da contestação?

Em primeiro lugar, o plebiscito pode requerer para a sua aprovação dois pré-requisitos: uma maioria qualificada – não apenas

30 Dahl, 1971 e Pettit, 1997.

31 Pettit, 1997, Ch. 2, p.61-62 e Ch.6,p 190-191.

32 Pettit, 2012, Ch 4 ,p.224 e 226.

uma maioria simples–, e um determinado quórum de comparecimento de eleitores. Três repúblicas federativas adotam cláusulas que visam a impedir que uma maioria representada em regiões mais populosas imponha sua vontade. As constituições dos Estados Unidos e da Alemanha não adotam plebiscitos nacionais, apesar de as unidades federativas possuírem esse mecanismo. A constituição da Suíça permite referendos nacionais, mas o resultado tem que ser aprovado por uma maioria simples dos eleitores e pela maioria dos cantões[33].

Em segundo lugar, devemos considerar quem convoca o plebiscito ou o referendo. Existem dois mecanismos pelos quais pode ser realizada a convocação: a) por um Poder constituído – Executivo ou Legislativo e b) por iniciativa dos cidadãos. Vejamos cada um separadamente e como este mecanismo está relacionado ao tema das minorias e com a democracia representativa.

7 – O plebiscito/referendo convocado por uma autoridade

Se a convocação é feita pelo Legislativo, a sua aprovação pode requerer maioria qualificada. Dessa maneira, o conteúdo e a pergunta deverão atender aos interesses de diversos grupos presentes no Legislativo. As minorias podem vetar temas ou exigir que um tema que provavelmente seja vencedor não afete suas demandas. A convocação e a elaboração das questões que serão votadas pelo Legislativo possuem uma característica distinta que favorece os grupos minoritários. Um executivo, seja no parlamentarismo ou no presidencialismo, representa uma vontade política específica que reúne grupos em torno de um projeto de governo. Por sua vez, o Legislativo é, por definição, uma casa na qual se encontram representadas mais correntes políticas do que no governo, o que torna possível que diversas opiniões sejam ouvidas e ponderadas na elaboração do plebiscito. Entretanto, se para a convocação do plebiscito ou referendo for necessário uma maioria simples, o poder des-

33 Constituição da Suíça, art. 142.

se grupo passa a ser grande, pois cabe a ele exclusivamente decidir o tempo político da convocação e o conteúdo que será submetido a voto.

Tal característica é distinta quando o papel é exercido pelo Executivo, nesse caso é importante distinguir se o sistema é parlamentarista ou presidencialista[34]. Se o sistema é parlamentarista, a convocação tende a ser feita quando o resultado favorece a coalizão que está no governo, pois um resultado adverso implicaria a queda do gabinete. Em outras palavras, o governo tende a convocar plebiscitos quando são altas as chances de vencer, caso contrário os custos políticos são muito altos. O presidencialismo apresenta uma lógica distinta. O Executivo pode convocar um plebiscito sem que os custos sejam tão altos, pois uma derrota ou vitória não implicaria queda do governo. Em uma situação na qual não há consenso dentro da coalizão governante, um plebiscito pode oferecer uma saída para o presidente, que significaria a inclusão de um novo grupo ou a exclusão de outro. Por outro lado, no sistema presidencialista, quando o Legislativo detém o monopólio da ativação do plebiscito, questões polêmicas que dividem as forças políticas não podem ser propostas diretamente pelo Executivo ao eleitor. Na medida em que nesse sistema o presidente pode ser minoria no Legislativo, esse impedimento sinaliza o receio de que o presidente venha a mobilizar seus recursos contra uma oposição no Legislativo. É sintomático que de 35 sistemas presidencialistas, apenas seis conferem ao presidente o poder de convocar plebiscitos[35]. Entretanto, um presidente que detenha uma maioria absoluta no Legislativo pode ativar esse mecanismo por meio do parlamento.

Em ambos os casos, se apenas o Executivo detém o poder de ativar um plebiscito ou referendo, ocorre uma propensão à exclusão de grupos minoritários. Em qualquer dos dois sistemas, se o Executivo detém isoladamente o poder de convocar, o governo

34 Tsevelis, Cap. 5 Referendos, 2009.

35 Chile(1969) , Equador, República de Weimar, Romênia e Sri Lanka, Ver Shugart & Carey, 1992,p.155. As reformas constitucionais da Venezuela e Bolívia compartilharam este poder entre o legislativo e o executivo.

tenderá a convocar plebiscitos quando supõe que as chances de vitória são amplas. Se esse poder cabe exclusivamente ao Legislativo, a maioria o fará quando houver uma conjuntura favorável, se a convocação e a elaboração do tema a ser submetido requererem uma maioria qualificada, há maiores estímulos para uma cooperação com grupos minoritários.

Entretanto, essa propensão à exclusão das minorias não significa que as questões apresentadas venham a obter a vitória. Altman (2011) observou os plebiscitos na América Latina convocados por Poderes constituídos – Legislativo ou Executivo (presidente da república) – entre 1978 e 2009, e verificou que a média de aprovação não é tão alta. A média de aprovação dos plebiscitos propostos pelos Poderes constituídos é de 54%, enquanto quando a iniciativa parte dos cidadãos essa média atinge 50%[36].

8 – O plebiscito convocado por cidadãos: a Iniciativa Cidadã

O segundo caso é aquele no qual a iniciativa da convocação provém dos cidadãos. As origens desse mecanismo variam enormemente, a Suíça foi o primeiro país a adotar esse mecanismo – 1848. Após 1890, vários estados dos Estados Unidos adotaram esse mecanismo com o intuito de aperfeiçoar as iniciativas parlamentares. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, Itália e Alemanha (apenas em nível estadual – Lander) adotaram mecanismos semelhantes. Uma segunda onda de adoção desse instrumento ocorreu durante as décadas de 1980 e 1990, quando os países do Leste Europeu, que saíram da órbita de dominação soviética, e da Iberoamérica, após o período autoritário, introduziram esse mecanismo nas suas constituições. É importante observar o seguinte aspecto: os períodos de introdução desse mecanismo correspondem às ondas de expansão democrática estabelecidas por Huntington. A primeira onda ocorre durante o século XIX, a segunda é desencadeada pela queda dos regimes autoritários

36 Altman, 2011, p.114-115.

estabelecidos nos anos 1920 e 1930 e, finalmente, a terceira onda começa com a queda do salazarismo em Portugal (1974) e prossegue englobando a Iberoamérica, até a queda do totalitarismo soviético[37].

O aspecto que define a Iniciativa Cidadã (IC) reside na conclusão do processo por referendo popular. A partir dos casos existentes, ela pode ser agrupada em dois tipos. No primeiro, a IC é direta: o movimento recolhe o número de assinaturas necessárias, uma comissão averigua se o tema pertence aos assuntos que podem legalmente ser objeto de plebiscito e o referendo é desencadeado. No segundo, a IC é indireta: o movimento recolhe o número de assinaturas e, posteriormente, o tema do referendo é enviado ao Legislativo, que pode adotar o tema, fazer emendas a ele ou oferecer uma alternativa. É importante distinguir a IC da iniciativa de agenda, na qual os cidadãos apresentam uma proposta que não é necessariamente submetida a referendo popular, permanecendo a decisão ao Legislativo.

No caso da IC, o número de assinaturas requeridas é extremamente importante. Se o número de assinaturas requisitadas para ativar um plebiscito for alto, a proposta deve ser ampla o bastante para angariar apoio na sociedade para além de um grupo. Por outro lado, esse número não pode ser elevado ao ponto de dificultar a sua deflagração. Quanto maior o número de assinaturas necessárias para a realização, maior os recursos necessários para a sua obtenção. Dessa maneira, grupos com poucos recursos e dispostos a enfrentar o *status quo* podem ter dificuldades para iniciar um referendo. Dois países que fazem uso frequente desse mecanismo, Suíça e Uruguai, exemplificam esses padrões. Para emendas à constituição, a Suíça estabelece a obtenção da adesão de 100.000 dos cidadãos aptos para serem eleitos – o que corresponde atualmente a 2% do eleitorado – e cujas assinaturas devem ser reunidas em 18 meses[38]. Já o Uruguai, para mudança em legislação ordinária, estabelece a adesão

37 Huntington, 1994, cap.1.

38 Constituição da Suíça Art. 138 e 139.

de 10% dos eleitores, enquanto, para emendas, essa exigência sobe para 25% dos eleitores.

Quando a iniciativa cidadã envolve o Legislativo, pode ocorrer uma maior interação entre cidadãos e representantes. Esse tipo recebe a designação de inciativa indireta. Nesse caso, uma proposta advinda da sociedade civil pode ser emendada, com o intuito de aperfeiçoá-la, ou o Legislativo pode ainda apresentar uma alternativa que será avaliada no plebiscito. Um exemplo de cooperação entre iniciativa proveniente dos cidadãos e Poder Legislativo é a lei francesa de 2008 que estabelece que um referendo pode ser resultado de uma iniciativa compartilhada entre um quinto dos membros do parlamento e um décimo dos eleitores registrados.

Na Iniciativa Cidadã, é importante estabelecer as regras que determinam qual questão será submetida à população. Devem existir temas que não podem ser objeto de IC? Um dos pontos mais valorizados na democracia representativa, em comparação com a democracia direta, é a possibilidade de a representação preservar marcos constitucionais que devam ser mantidos intactos a despeito das oscilações da opinião pública. Tal procedimento gera parâmetros que não devem ser retirados, pois nesse caso o pacto constitucional poderá ruir. Os mesmos temas disponíveis para plebiscitos propostos por autoridade devem estar disponíveis para aqueles propostos por cidadãos. Tal igualdade representa o reconhecimento de que ambos, autoridades ou cidadãos, são capazes de abordar questões públicas, de que não há em nenhum uma virtude superior: nem o povo sabe a verdade política por ser povo nem o representante possui um conhecimento superior que o põe acima da sociedade civil.

A decisão de retirar certos temas da IC oferece a possibilidade de evitar que uma maioria retire direitos civis e políticos de minorias. Entretanto, esse mecanismo não resolve inteiramente os receios das minorias na contemporaneidade. A agenda política dos grupos minoritários contemporâneos consiste não na defesa do que já foi conquistado, mas na expansão dos direitos. Nessa categoria, enquadram-se movimentos de defesa

de cotas para a representação política de mulheres, homoafetivos, afrodescendentes, minorias étnicas e aqueles que militam pelo uso livre de símbolos de religiões não católicas em locais públicos.

Nesses movimentos, há o receio de que a sugestão de plebiscitos ou referendos com o objetivo de ampliar seus direitos termine gerando um retrocesso naquilo que foi almejado. O caminho desses movimentos tem sido o de batalhar na esfera jurídica, o que não retira o seu caráter político, mas desloca o debate para outra esfera na qual os termos aceitáveis do debate são distintos. Na esfera jurídica, predominam princípios universais impositivos, tais como o entendimento contemporâneo da igualdade de todos perante a lei. Dois casos ilustram esse argumento. Em 2004, eleitores em 13 estados dos Estados Unidos aprovaram banir casamentos entre pessoas do mesmo sexo. A legalização desse ato somente foi obtida na Suprema Corte, em 2015. Na Suécia, em 1957, após décadas de expansão dos direitos sociais em governos sociais-democratas, o governo enviou uma lei à Assembleia Federal estendendo o direito de voto às mulheres. Em 1959, foi realizado um referendo para que os eleitores ratificassem ou rejeitassem a proposta, que, surpreendentemente, obteve 66,9% de rejeição. Somente em 1971 a proposta foi aprovada em um referendo. Entretanto, em alguns cantões, essa proibição foi mantida: somente em 1990 a Suprema Corte Federal obrigou o último cantão – *Appenzell Innerrhoden* – a implementar o voto feminino. Voltaremos a esse importante tema mais adiante.

A IC pode apresentar ainda característica que a distingue de uma simples proposta de lei: ela pode revogar uma lei existente. A Constituição Italiana promulgada em 1948, por meio de seu art. 75, permite aos cidadãos propor a revogação de uma lei existente (*referendum* abrogativo). Certos temas estão excluídos: impostos, questões orçamentárias, anistias, ratificação de tratados internacionais e emendas constitucionais, aspecto que revela o traço já destacado de que alguns temas não estão sujeitos a plebiscitos. O mecanismo requer algumas pré-condições para ser

implementado. Para dar início à consulta, a demanda tem que alcançar 500 mil eleitores registrados (1% dos eleitores registrados). A lei que será objeto da iniciativa deverá estar em vigor ao menos por um ano, para que os cidadãos possam aferir suas consequências. Após a coleta de assinaturas, obtido o número necessário, a Corte Constitucional verifica a constitucionalidade da proposta, para então submeter a proposta a plebiscito. O primeiro *referendum* abrogativo ocorreu em 1974, quando uma lei aprovada no parlamento para abolir o divórcio foi rejeitada pelos eleitores. Até 2006, houve mais de 60 votações.

9 – Iniciativa de Agenda

A iniciativa de agenda (IA) constitui-se num procedimento a partir do qual os cidadãos recolhem um determinado número de assinaturas para um projeto de lei que será apresentado ao Legislativo. Esse projeto entrará na agenda do Legislativo conjuntamente com outros projetos, já que não existe prioridade por se tratar de iniciativa proveniente dos cidadãos. Seu rito de encaminhamento será semelhante aos dos demais projetos apresentados por parlamentares, havendo apenas a força simbólica da iniciativa popular. A capacidade de o projeto caminhar dentro do parlamento dependerá de sua adoção por partidos e parlamentares. Nesse sentido, a IA requer uma articulação entre os movimentos da sociedade civil e a representação política.

A IA possui uma lógica política semelhante à da IC no que diz respeito ao número de assinaturas requeridas: quanto mais alto o número de assinaturas necessárias para desencadear o processo, maior os recursos organizacionais necessários. Se a Constituição permite que emendas constitucionais sejam objeto de IC, o número de assinaturas é mais alto do que o exigido para projetos de leis ordinárias. Por exemplo, para legislação ordinária, a Venezuela requer que a solicitação seja feita por 0,10% dos eleitores registrados, enquanto esse percentual sobe para 15% para emendas constitucionais. Essa relação varia de país para país, a diferença entre o número de assinaturas requeridas para cada iniciativa

não é, necessariamente, sempre tão alta quanto no caso venezuelano. No Equador, os percentuais exigidos são, respectivamente, 0,25% e 1% do número de eleitores registrados. Alguns países estabelecem limites acerca dos temas que podem ser objeto da IA. Emendas constitucionais e tratados internacionais não podem ser objetos de IA. Tal barreira revela a ausência de um fundamento político claro, na medida em que qualquer proposição normativa apresentada por um parlamentar pode versar sobre matéria constitucional, desde que não viole as cláusulas pétreas. Dessa maneira, o mesmo deveria ser exigido da IC. Tal é o caso do Brasil e da Áustria. Nesses dois países a IA não pode versar sobre emendas constitucionais. Os dois países incluíram esse mecanismo em tempos políticos distintos: o Brasil adotou-o após a Constituição de 1988, enquanto a Áustria, após a Segunda Guerra Mundial.

Os mecanismos de solicitação dos MDD por Estados montados a partir de pactos federativos merecem uma atenção maior. A lei é feita de forma que eles não sejam o fruto da vontade de uma parcela do eleitorado situada num estado específico, com determinadas características sociais, étnicas ou religiosas. A legislação brasileira exige que a IA, chamada no País de Projeto de Lei de Iniciativa Popular, seja solicitada por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, percentual que deve estar distribuído entre pelo menos cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles[39]. Tal lógica está presente, também, na Argentina, que adotou a IA em 1996. Entretanto, o país estabeleceu que, para a concretização da iniciativa, são necessárias as assinaturas de 1,5% do eleitorado em, no mínimo, 6 dos 24 estados. Nesse aspecto, devemos assinalar a possibilidade de uma tirania da maioria, tema sempre recorrente.

Outro elemento que aproxima a IA da IC é sua relação com movimentos sociais organizados ou partidos políticos. Uma IC ganha força organizacional quando um movimento social ou entidade da sociedade civil encampa um determinado projeto de lei[40]. Tal

39 Ver Lei de 2004 (corrigir referência)

40 Altman,2011,p.197.

aspecto encontra respaldo tanto em países de sistemas democráticos estáveis desde a Segunda Guerra quanto naqueles que foram redemocratizados após 1974.

A aprovação das únicas quatro leis de IA no Brasil mostra a importância de se contar com o apoio de organizações já estabelecidas ou que se unem em torno de um tema, formando uma nova entidade[41]. A Lei da Ficha Limpa resultou da mobilização de organizações já longamente estabelecidas na sociedade brasileira, como a CNBB e a ABI. Outro caso que reuniu organizações já existentes e que formaram uma nova entidade foi a lei que dispõe sobre a moradia popular. A luta em prol dessa lei reuniu diversos movimentos já existentes na sociedade, como dos Sem Teto, de Cortiços, de Favelas, etc., os quais, em razão dessa luta, fundaram a União por Moradia Popular. No Uruguai, país que tem uma longa tradição no uso dos MDD, mas que retomou a experiência democrática durante a terceira onda, o papel dos partidos é, também, importante na condução da IC. Nesse caso, essa importância não significa que as iniciativas partem dos partidos, mas que eles adotam determinadas ICs ao se mobilizarem favoravelmente ou contrariamente a elas. Nesse caso, como aponta Altman, a IC funciona como um barômetro da sociedade e pressiona o sistema político para atender suas demandas[42].

10 – *Recall*

O *recall* é definido como um controle que os cidadãos exercem sobre o representado antes da realização prevista das novas eleições.

41 As leis aprovadas foram: 1) Lei Complementar nº 135/10, da Ficha Limpa, que proíbe a candidatura de pessoas condenadas por órgãos colegiados da Justiça; 2) Lei Completar nº 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS; 3) Lei nº 9.840/99, Contra a Corrupção Eleitoral, que permite a cassação do registro do candidato que incidir em captação ilícita de sufrágio e 4) Lei nº 8.930/94, dos Crimes Hediondos, que recebeu apoio de um movimento criado pela escritora Glória Perez.

42 Altman, 2011, p.197.

O *recall* permite que uma autoridade seja julgada e, eventualmente, afastada do cargo antes do fim do seu mandato. *Analisando-se* as constituições recortadas, o *recall* pode ser dividido em dois modelos. No primeiro, os eleitores iniciam o processo de avaliação do representante por meio do recolhimento de assinaturas e o finalizam em uma votação. No segundo modelo, os eleitores dão início ao processo, mas quem julga são as autoridades, o Judiciário ou o Legislativo. Uma diferença fundamental do *impeachment,* instrumento comumente encontrado em sistemas presidencialistas, consiste em que neste quem desencadeia e finaliza as iniciativas são autoridades. Outra diferença relevante está nos motivos que podem desencadear o *recall,* que podem abranger uma gama maior de temas do que o *impeachment*.

Um aspecto chave do *recall* reside em quando ele pode ser desencadeado. O fato de que um representante altere o programa com o qual foi eleito não significa necessariamente que deva ser convocado um *recall*. Candidatos eleitos podem enfrentar alterações na conjuntura que os elegeu, as quais requerem modificações no seu programa original. Para serem avaliadas pelos eleitores, essas alterações requerem um tempo para sua eficácia aparecer. Esse aspecto justifica a exigência de que um certo tempo de mandato tenha transcorrido para a convocação *do recall*. Normalmente, se considera o tempo mínimo como metade do mandato. O representante terá a oportunidade de justificar suas modificações. Os motivos que explicam o *recall* são diversos. Vão desde motivos puramente políticos até atos administrativos. Entretanto, no tipo "puro", a Justiça avalia meramente o número de assinaturas necessárias e o tempo de recolhimento, o que permite que a motivação e a campanha sejam feitos puramente em termos políticos, um mau governo simplesmente. Quando o *recall* requer que o começo seja no Legislativo, os motivos devem ser de natureza não política, mas meramente constitucional, quais sejam, violação da separação dos Poderes, corrupção, prevaricação, etc.

A maioria dos países que possuem *recall* aplica esse mecanismo para cargos legislativos ou para os de governador e senador. Apenas cinco países preveem esse mecanismo para

cargos de presidente: dois países presidencialistas (Equador e Venezuela) e três semipresidencialistas (Islândia, Áustria e Romênia). O Equador e a Venezuela requerem, para o começo do processo de *recall*, a assinatura de, respectivamente, 15% e 20% dos eleitores registrados. A decisão final cabe aos eleitores, a Justiça Eleitoral apenas verifica o número e a correção das assinaturas. Por isso, pode ser considerado um tipo "puro" de *recall*. Na Islândia e na Áustria, é o parlamento que começa e finaliza o *recall,* não ocorrendo nenhuma participação formal dos cidadãos. Na Romênia, o processo começa no Legislativo, que o julga e depois o submete ao referendo dos eleitores.

O tempo de mandato e a possibilidade de reeleição influenciam positivamente o mecanismo de *recall*. Um presidente que tem possibilidade de reeleição pode propor políticas de alcance mais amplo, que podem ser julgadas no segundo mandato, caso o presidente se reeleja. Um *recall* realizado durante um segundo mandato avaliaria com mais segurança o desempenho do presidente, pois o tempo decorrido terá sido bastante longo – se tomarmos como base quatro anos, o *recall* ocorreria com 6 anos.

Não há nenhum argumento razoável que justifique a existência de *recall* para um representante legislativo e não para o chefe do Executivo, eleito por voto popular. Afinal, se os males que ele pode provocar por meio de sua atuação são maiores e mais graves do que os provocados por um representante do Legislativo, a vigilância sobre ele deve ser ainda mais forte, o que torna plausível e mesmo desejável a possibilidade de abreviar um mandato danoso para a sociedade. O *recall* atende, parcialmente, a uma das críticas mais comuns ao presidencialismo, qual seja: o presidente é eleito para uma determinada conjuntura, mas as alterações que ela venha a sofrer não garantem que esse presidente e a sua coalizão continuem sendo, aos olhos dos eleitores, os mais aptos para governar[43]. Uma coalizão presidencial que conduza o país a uma crise pode ser abreviada sem que haja evidências que remetam a crimes de responsabilidade, os quais, na maior

43 Linz, 1991.

parte das vezes, são difíceis de serem imputados ao presidente. Ao mesmo tempo, se transfere a decisão para o eleitor, e, não para o Judiciário. Essa transferência, possível no *recall*, evita o argumento de que "o presidente eleito está sendo afastado por manobras jurídicas que são um golpe contra a eleição popular". Ao mesmo tempo, a campanha do *recall* pode representar a oportunidade de o presidente justificar, perante o eleitorado, eventuais mudanças que tenha realizado no seu programa, legitimando seu mandato. Apesar de haver apenas dois países que realizam o *recall* para cargos de presidente, a possibilidade de combinar esse mecanismo ao sistema presidencialista pode vir a produzir bons resultados.

11 – As minorias e os direitos civis

Como foi apontado anteriormente, um dos aspectos-chave da democracia consiste na dinâmica da contestação, que recebe maior força quando está associada à representatividade. Com essa ideia, queremos ressaltar que, quanto maior o número de grupos presentes na arena política, maior a relevância democrática da contestação. Levando-se em conta que a presença de diversas correntes de opinião na arena pública é um elemento importante num sistema democrático, é fundamental considerar que a presença das minorias é parte desse tema. Na medida em que a democracia é entendida como um sistema político no qual, além da vontade da maioria, estão presentes outras vontades, essas correntes não podem ser excluídas do processo político, sob pena do sistema perder representatividade.

Aceitar esse argumento implica considerar uma hipótese já mencionada neste trabalho: a de que a democracia direta engendra uma tirania da maioria, fato que implicaria a exclusão de outros grupos do processo decisório. Na hipótese clássica de Madison, os direitos civis de minorias estão menos seguros quando são objeto de controle direto dos cidadãos, em vez de estarem sob os cuidados dos representantes. Junto com essa ideia, Madison aponta a necessidade da existência de pesos e contrapesos que impliquem uma vigilância mútua entre os Po-

deres, forçando a maioria a conter sua vontade política. Nessa perspectiva, a democracia representativa é um meio mais seguro para o estabelecimento dos direitos civis das minorias.

Vale a pena considerar dois grupos de países que fizeram uso de MDD para a implantação de políticas de direitos civis de grupos minoritários. No grupo de países considerados estáveis, a Suíça e os Estados Unidos fizeram uso dos MDD para estender direitos civis a grupos excluídos[44]. Em seu estudo sobre o uso das iniciativas cidadãs nos Estados Unidos, Gamble coletou dados sobre sua realização entre 1959 e 1993. Seu universo de pesquisa abordou os seguintes assuntos: temas relativos à integração racial, direitos dos homossexuais, políticas para o combate a AIDS e uso de outras línguas além do inglês[45]. Como apenas um terço das iniciativas favoráveis aos direitos civis foram aprovadas, o resultado revelou que os cidadãos viam com maus olhos esse tipo de proposta, o que estimulou os legisladores a barrar assuntos dessa natureza. As conclusões de Gamble engendraram duas respostas que buscaram relativizar suas conclusões. Donovan e Bowler apontaram que, quanto maiores os distritos e maior o nível educacional, maior o apoio a políticas favoráveis às minorias sexuais. Já Frey e Goette chegaram a uma outra conclusão, partindo do caso da Suíça. Em seu estudo, os referendos propostos entre 1866 e 1996 foram divididos em duas categorias: aqueles que apoiavam os direitos civis e aqueles que os restringiam. As análises revelaram que 30% deles foram rechaçados, enquanto 70% foram aprovados. Dessa maneira, os autores concluem que não há, pelo menos com relação à Suíça, tendência inerente a esse mecanismo que implique a instauração de uma tirania da maioria que restringiria direitos civis das minorias. É importante observar que nenhum dos autores pretende produzir conclusões para além dos casos nacionais. Vale ainda a pena destacar que foram analisados mecanismos distintos. No estudo de Gamble, foi analisada a iniciativa cidadã, ou seja, propostas advindas da sociedade,

44 Como já foi mencionado, os Estados Unidos não possuem esses mecanismos em nível nacional, mas apenas nas suas unidades federativas.

45 Gamble, 1997.

enquanto no caso suíço o referendo era proveniente tanto do parlamento quanto da sociedade.

No caso de países que emergiram na terceira onda, dois sistemas nacionais merecem atenção. A Bolívia por ter se transformado em um Estado multiétnico e o Uruguai por ser o país por ter o maior uso das MDD. No caso da Bolívia, o reconhecimento do Estado multiétnico implicou o reconhecimento da existência de outras culturas e etnias como partes integrantes da nação. Tal reconhecimento veio por meio da promulgação da nova constituição, que foi submetida a referendo popular. Em outras palavras, um bloco de temas foi submetido aos eleitores. Entretanto, quando observamos as questões submetidas diretamente aos cidadãos nos plebiscitos ou referendos, nenhuma versa sobre o reconhecimento de direitos civis das populações não hispânicas, mas todas referem-se a temas econômicos ou constitucionais. O mesmo se aplica ao Uruguai, onde não houve submissão de propostas referentes a direitos civis de minorias.

Nada comprova que valores contrários aos direitos civis de minorias sexuais, étnicas e religiosas estejam mais presentes entre os cidadãos ordinários do que entre os representantes eleitos. A ideia de que o representante, por ter um acesso maior à informação, em razão de sua profissionalização, possa desempenhar um papel de esclarecer e frear os preconceitos contra as minorias, não é plausível. Essa suposição confere um peso irracional ao papel das informações, como se elas fossem capazes de esclarecer e iluminar o debate por si sós. Os representantes interessados em reeleição procuram aproximar-se daqueles que imaginam ser seu eleitor médio, apoiando suas ideias. E, se esse eleitor médio exprime valores contrários às minorias, o representante provavelmente fará o mesmo.

No que diz respeito à submissão, por autoridades eleitas, de propostas que restrinjam direitos civis, vale a pena ponderar dois elementos: se tal submissão pode ser apresentada por uma maioria simples no Legislativo ou se ela requer uma maioria qualificada. Caso seja requisitada maioria qualificada, esses mecanismos podem frear maiorias dispostas a submeter tais medi-

das a referendo popular. Mas nesse caso, tal freio não decorre da representação, mas de um modelo de representação que espelhe a diversidade de correntes de opinião e de mecanismos que obriguem a aprovação de uma maioria qualificada para a realização de plebiscitos. Entretanto, tais políticas podem partir dos cidadãos, caso eles possam fazer uso da Iniciativa de Agenda.

12 – Conclusão

Parte da crítica à democracia representativa deve-se ao fato de que ela concentra a participação no momento eleitoral. Em outras palavras, seus mecanismos de participação estão concentrados no momento das eleições, fora desse período, o cidadão é estimulado a se recolher ao seu universo particular. Ao mesmo tempo, os partidos e as casas legislativas se tornaram palco de *lobbies* e da defesa de interesses particulares distantes do cidadão. Em razão desses e outros fatores, foi criado um distanciamento entre os eleitores e os seus representantes. Nesse quadro, a democracia direta, para algumas correntes da ciência política e da sociedade, emergiria como uma possibilidade de religar o cidadão ao sistema político. Sem negar a possibilidade de os MDD desempenhem este papel, este estudo investigou como a democracia direta ganhou forma ao longo da experiência democrática. Ao mesmo tempo, considerou a importância de analisar como, através de que mecanismos e regras, essa vontade popular direta iria se expressar. O trabalho ainda se baseou na premissa de que presumir que a retirada dos mecanismos representativos signifique por si só a emergência da vontade do cidadão é ignorar que essa vontade se faz presente por meio de regras e mecanismos destinados a captá-la.

Nesse sentido, a pesquisa verificou a presença de diversos mecanismos da democracia direta nas democracias representativas contemporâneas que sinalizam a possibilidade de os cidadãos manifestarem suas opiniões para além do momento eleitoral. Portanto, constatou-se que, na democracia direta, há mecanismos distintos e com possibilidades diferentes de interação diferentes com a representação.

Os mecanismos do plebiscito, do referendo, da iniciativa cidadã e da iniciativa de agenda permitem que o cidadão se manifeste sobre um ponto específico da agenda política. Tal aspecto representa uma vantagem em relação ao sistema representativo. Neste, o voto num representante sempre implica sufragar um pacote amplo de políticas, com as quais os eleitores podem não concordar inteiramente. Entretanto, tendo em vista as alternativas disponíveis, a escolha daquele representante pode ser a alternativa menos ruim. A possibilidade de o eleitor se manifestar sobre um ponto da agenda permite que o debate se concentre nesse tópico. Dessa maneira, os plebiscitos e referendos mais indicados são aqueles que apresentam uma pergunta em vez de um pacto amplo de indagações que podem conduzir a uma dispersão do debate. A convocação do plebiscito e do referendo envolve considerar quem convoca e quando se convoca. O tempo político nesse caso é muito importante, o agente que convoca pode aproveitar um contexto favorável a um determinado projeto e apressá-lo ou postergá-lo segundo seus interesses. É importante que a análise não leve sempre em conta a opinião pública, pois esta é tomada, regularmente, por paixões momentâneas. Isto porque representantes podem, também, ser reféns de opiniões políticas que, com o tempo, se revelam pouco consistentes. Dessa maneira, a melhor alternativa é exigir que, para a convocação de um plebiscito ou referendo, seja necessária a concordância de duas casas legislativas ou do Poder Executivo, ou, então, que a aprovação seja feita por quórum qualificado, para que a vontade da minoria seja consultada.

A escolha de um representante sempre implica transferir para este uma autonomia para a tomada de decisões por um certo período. Mesmo que consideremos que esse representante se comporte como os eleitores estabeleceram no momento da eleição, durante o mandato emergem questões que não estavam previstas. O representante, ao tomar decisões, supõe que elas estão de acordo com a vontade dos eleitores. Resta a pergunta: será que eles aprovariam tais escolhas? Podemos também imaginar que a mudança de um contexto político implique reformulações do programa eleito. Será que os eleitores aprovariam tais mudanças? Para essas perguntas, o *recall* pode ser a resposta.

Os eleitores julgam tais decisões. O *recall* constitui-se num termômetro do o eleitor pensa sobre o representante, de como ele avalia eventuais alterações na agenda que elegeu o representante. Como este estudo afirmou, não há motivos razoáveis que justifiquem esse mecanismo para um cargo legislativo e não façam o mesmo para um cargo executivo.

Por último, a convocação de qualquer dos mecanismos vai exigir um número de assinaturas, assim como a aprovação deve exigir um quórum. Isso porque tanto a convocação quanto a aprovação não podem ser a expressão de um pequeno número de cidadãos. Entretanto, isso também significa que, para atingir o número necessário de assinaturas para a realização de um mecanismo, bem como de votos para aprovar ou derrubar uma medida, são necessários recursos organizacionais, os quais envolvem mobilizar organizações da sociedade civil. A expressão da vontade dos cidadãos requer também organizações e recursos que são, em alguma, maneira próximos daqueles que são usados por partidos, veículos fundamentais da democracia representativa.

A experiência das democracias contemporâneas revela que os MDD podem oferecer várias combinações para captar a opinião dos cidadãos. Refletir sobre essas combinações é, de alguma maneira, abandonar os mitos sobre a vontade do povo ou sobre a fé no maior esclarecimento dos representantes e pensar como representação e MDD podem oferecer vantagens à democracia.

Referências

Beramendi, Virginia, Ellis, Andrew, Kaufman, Bruno *et al*. *Direct Democracy:* The International IDEA handbook. Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stocklom, 2008.

Altman, David. *Direct Democracy Worldwide.* Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

Burke, Edmund. *Discurso aos eleitores de Bristol. In* Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 97-101, nov. 2012.

Constant, Benjamin. *A democracia dos antigos quando comparada à dos Modernos.* Filosofia Política Vol.1 Rio Grande do Sul, L&PM.

Dahl, Robert. *Um prefácio à Teoria Democrática.* Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, (1956) 1989.

_____. Polyarchy. New Haven, Yale University Press, 1973.

Donovan, Todd and Bowler, Shaun. Direct Democracy and minority rights: an extension. *In American Journal of Political Science*, Vol 42, No3 (Jul 1998), pp.1020-1024.

Frey, Bruno S. , Kucher, Marcel and Stutzer, Alois. *Outcome, Process & Power in Direct Democracy.* Working Paper, Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich, 1999,

Freire, André e Baum, Michael A. Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização. *In Análise Social,* vol. XXXVI (158-159), 2001, 9-41.

Gamble, Barbara. Putting civil rights to a popular vote. *In American Journal of Political Science,* Vol 41, No1 (Jan 1997), pp. 245-269.

Huntington, Samuel. *A Terceira Onda.* São Paulo, Editora Ática, 1994.

Lipjart, Arend. *Modelos de Democracia:* desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

Linz, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? *In* Bolívar Lamounier (org.) *A opção parlamentarista.* São Paulo, Sumaré, 1991.

Madison, James, Hamilton, Alexander e Jay e John. *Os Artigos Federalistas.* (1787), Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1993.

Manin, Bernard. *The principles of representative government.* Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Petti, Phillip. Republicanism. *Theory of Freedom and Government.* (1997) Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. *On the people's term:* a Repulican Theory and Model of Democracy. Cambridge University Press, 2012.

Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press, 1967.

McCoy, Jennifer. *O referendo na Venezuela:* um ato em um drama inacabado. *In* Novos estud. - CEBRAP no.72, São Paulo. Julho, 2005.

Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation.* Berkley: University of California Press, 1967.

Rousseau, Jean Jacques. *O contrato social.* Col. Os Pensadores. São Paulo, Editora Abril, 1982.

Sartori, Giovanni. *A política.* Brasília, Ed. Unb, 1984.

_____. Teoria Democrática Revisitada. Vol.1, São Paulo, Editora Ática, 1994.

_____. *Tecnicas de decisiones. In* Elementos de teoria política. Madri, Alianza Editorial,2005.

Schumpeter, Joseph. *The classical doctrine of democracy. Another Theory of Democracy. In* Capitalism, Socialism and Democray. New York, Harperpernnial, 2008.

Shugart, Matthew e Carey, John. *Presidents and Assemblies:* Constitucional design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Tsebelis, George. *Referendos. In* Atores com poder de veto. Rio de Janeiro, FGV,2009.

Anexo 1 – países estáveis e países redemocratizados a partir de 1974.

	Referendo	Iniciativa Cidadã	Iniciativa Legislativa	*Recall*
Alemanha				
Argentina	Sim	Não	Sim	Não
Áustria	Sim	Não	Sim	Não
Austrália	Sim	Sim	Não	Não
Bélgica	Sim	Não	Não	Não
Bostuana	Sim	Não	Não	Não
Bahamas	Sim	Não	Não	Não
Barbados	Não	Não	Não	Não
Bolívia	Sim	Sim	Sim	Sim
Brasil	Sim	Não	Sim	Não
Bulgária	Sim	Não	Não	Não
Canadá	Sim	Não	Não	Não
Colômbia	Sim	Sim	Sim	Sim
Canadá	Sim	Não	Não	Não
Chile	Sim	Não	Não	Não
Coreia do Sul	Não	Não	Não	Não
Costa Rica	Sim	Sim	Sim	Sim
Dinamarca	Sim	Não	Não	Não
El Salvador	Sim	Não	Não	Não
Espanha	Sim	Não	Sim	Não
Estônia	Não	Não	Não	Não
Equador	Sim	Sim	Sim	Sim
Finlândia	Sim	Não	Não	Não
França	Sim	Não	Não	Não
Gâmbia	Sim	Não	Não	Não
Guatemala	Sim	Não	Sim	Não
Grécia	Sim	Não	Não	Não
Israel	Não	Não	Não	Não
Índia	Não	Não	Não	Não
Jamaica	Não	Não	Não	Não
Haiti	Não	Não	Não	Não
Holanda	Sim	Não	Sim	Não
Honduras	Sim	Sim	Sim	Não
Hungria	Sim	Sim	Sim	Não
Itália	Sim	Sim	Sim	Não
Israel	Não	Não	Não	Não
Islândia	Sim	Não	Não	Não

	Referendo	Iniciativa Cidadã	Iniciativa Legislativa	*Recall*
Jamaica	Não	Não	Não	Não
Japão	Sim	Não	Não	Não
Letônia	Não	Não	Não	Não
Lituânia	Sim	Sim	Sim	Não
Luxemburgo	Sim	Não	Não	Não
Malta	Sim	Sim	Não	Não
Malásia	Não	Não	Não	Não
Malta	Sim	Sim	Não	Não
Maurício, Ilhas	Sim	Não	Não	Não
Mongólia	Sim	Não	Não	Não
Namíbia	Sim	Não	Não	Não
Nicarágua	Não	Sim	Sim	Não
Noruega	Sim	Não	Não	Não
Nova Guiné	Não	Não	Não	Não
Nova Zelândia	Sim	Sim	Sim	Não
Panamá	Sim	Não	Não	Não
Paquistão	Sim	Não	Não	Não
Peru	Sim	Sim	Sim	Sim
Portugal	Sim	Não	Sim	Não
Polônia	Sim	Não	Sim	Não
República Tcheca	Sim	Não	Não	Não
Reino Unido	Sim	Não	Não	Não
Romênia	Sim	Não	Sim	Não
Sengal	Não	Não	Não	Não
Sri-Lanka	Sim	Não	Sim	Não
Suécia	Sim	Não	Não	Não
Suíça	Sim	Sim	Sim	Não
Trinidad Tobago	Não	Não	Não	Não
Turquia	Sim	Não	Não	Não
Uruguai	Sim	Sim	Sim	
Venezuela	Sim	Sim	Sim	Sim

2

Discussão como princípio fundamental do parlamento: um ideal inatingível?

Rachel Cardoso Barreto[1]

Resumo: Este artigo analisa a ideia de que o parlamento é a instituição em que se desenvolve o "governo por discussão". A argumentação se desenvolve em três etapas. Logo no início, mostro como discussão e abertura são princípios fundamentais do parlamento, conectados historicamente à possibilidade de escrutínio popular e à legitimidade conquistada por meio da cooperação em torno dos melhores argumentos. Em um segundo momento, abordo a institucionalização da discussão parlamentar, através de sua incorporação às normas e ao funcionamento concreto das assembleias. A inscrição desse princípio nas constituições e regimentos internos visa garantir o pluralismo do parlamento e a liberdade dos debates, vistos como formas de construir acordos satisfatórios para a maioria dos representantes e representados. A terceira parte discute a tensão entre princípio e prática, com algumas das críticas – constantes e extensas, antigas e simultaneamente atuais – ao afastamento do parlamento de seus princípios fundadores. Na conclusão, defendo que, mesmo frente a possíveis falhas do funcionamento concreto e cotidiano dos parlamentos, o princípio da discussão se mantém como parâmetro normativo e como horizonte desejável ainda hoje.

Palavras-chave: Parlamento. Princípios. Discussão. Deliberação. Abertura.

Abstract: *The article explores the idea that parliament is the institution where "government by discussion" is carried on. The argument unfolds in three sections. At the beginning, I show how discussion and*

1 Jornalista, mestre em Comunicação Social e doutoranda em Ciência Política pela UFMG, analista legislativa da ALMG (editora de texto e diretora de transmissões ao vivo na TV Assembleia). *E-mail*: rachelcbarreto@gmail.com

openness are fundamental parliamentary principles, historically connected to popular scrutiny and to legitimacy acquired through the search for the better arguments. Then, I focus on the institutionalization of parliamentary discussion. Its incorporation into the bodies of norms and the concrete workings of legislative assemblies aims to achieve pluralism and freedom of debates, both seen as ways to develop satisfactory agreements. The third part of the article analyzes the tension between principle and practice, and presents some of the criticism that sustains that parliament has drifted away from its core principles. To conclude, I defend that the principle of discussion holds as a normative standard, even though there are many faults in the concrete and day-to-day workings of parliaments.

Keywords: *Parliament. Principles. Discussion. Deliberation. Openness.*

1 – Introdução

Este artigo visa analisar a ideia de que o parlamento[2] é a instituição onde se desenvolve o "governo por discussão" (SCHMITT, 2000; MANIN, 1997; LASKI, 1921). Em *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Carl Schmitt defende que discussão e abertura são os princípios fundamentais por trás da criação e do funcionamento da instituição. Mas, como o próprio nome da obra indica, seu diagnóstico é desolador: os debates parlamentares se tornaram sem sentido e banais, enquanto as questões são decididas em outras arenas, fazendo com que o sistema se torne uma mera fachada (SCHMITT, 2000, p. 19-20). O objetivo é tentar entender essa aparente contradição: como pode um princípio fundador e estruturador desaparecer e, simultaneamente, estar presente como parâmetro de avaliação?

2 O enfoque aqui é sobre o parlamento como instituição, não sobre o sistema parlamentarista de governo. Em alguns autores, ambas as coisas parecem se misturar, especialmente quando tratam de países que possuem um governo parlamentarista. Acredito que a leitura principalmente da obra de Schmitt permite focalizar a reflexão na instituição, não no sistema. Como aponta o autor, seu objetivo é encontrar o "núcleo da instituição do parlamento moderno" e mostrar "como a instituição se afastou de suas fundações intelectuais e morais e se mantém apoiada em uma perseverança mecânica e em um aparato vazio" (SCHMITT, 2000, p. 20-21, tradução e grifos meus). É importante destacar, ainda, que a discussão será centrada no parlamento como parte de governos democráticos e representativos, não se aplicando a outros tipos de assembleias deliberativas.

Na primeira seção, farei uma pequena retomada da ideia de discussão e abertura como princípios fundamentais do parlamento, apoiada na obra do próprio Schmitt e de alguns autores que ele cita – como François Guizot, Emmanuel Sieyès, Jeremy Bentham, Edmund Burke e Harold Laski – e de outros mais recentes, como Bernard Manin e Jürgen Habermas. Em seguida, discutirei a questão da institucionalização da discussão parlamentar, através de sua incorporação às normas e ao funcionamento concreto das assembleias. Na terceira seção, abordarei a tensão entre princípio e prática, com algumas das críticas ao afastamento do parlamento de seus princípios fundadores. Discutirei ainda, brevemente, a relativamente recente "virada deliberativa", que colocou novamente a discussão como aspecto central para a teoria e as análises empíricas.

2 – A discussão como princípio fundamental

Para Guizot (2002, p. 66), as formas de um governo estão imediatamente relacionadas a seu princípio: o princípio determina as formas, as formas revelam o princípio. Porém, o princípio não atua sozinho nem é onipotente em sua influência sobre as instituições, pois outros fatores contextuais, sociais e históricos também devem ser levados em consideração. Portanto, as formas concretas que o princípio assume são necessariamente diversas e heterogêneas, de acordo com cada época e com o estado de desenvolvimento da sociedade. Mas Guizot (2002, p. 66) defende que existem certas formas de governo que refletem necessariamente a presença e ação de princípios particulares: sempre que o princípio existir, produzirá tais formas; onde tais formas não existirem, também não se encontrará o princípio ou logo ele deixará de existir.

Nesse sentido, podemos pensar que tal conexão profunda existe entre o princípio do julgamento por debate[3] e o parlamento.

3 Utilizo aqui de forma intercambiável as expressões discussão, debate e deliberação, tal como a maioria dos autores nos quais baseio a reflexão. Quando necessário, distinções específicas e pontuais sobre os termos serão apontadas.

A afirmação de que o parlamento se baseia na discussão como princípio engloba suas formas (os debates legislativos, a própria noção de assembleia representativa), mas diz também de um caráter mais fundamental. Segundo Schmitt (2000, p. 3), a instituição pode mudar, mas os princípios são mais permanentes e específicos. Princípios não podem ser atribuídos retrospectivamente ou substituídos ao longo do tempo, pois são a base a partir da qual uma instituição se desenvolve. Mesmo que haja mudanças de sentido do ponto de vista prático e funcional, os princípios permanecem.

O princípio da discussão está conectado historicamente à defesa da abertura do parlamento ao escrutínio popular, em oposição à teoria dos segredos de Estado predominante nos séculos XVI e XVII (SCHMITT, 2000, p. 37). A política de gabinete, conduzida por poucas pessoas e a portas fechadas, passou a ser vista como algo mau e, como resultado, houve a valorização da abertura da vida política. A eliminação ou redução da política e da diplomacia secretas foram consideradas por alguns como uma panaceia para todo tipo de abuso de poder político e corrupção, e a opinião pública passou a ser vista como uma força controladora efetiva (SCHMITT, 2000, p. 38). "A abertura torna-se um valor absoluto, apesar de primeiramente ter sido apenas um meio prático de combater os segredos políticos burocráticos e técnicos do absolutismo" (SCHMITT, 2000, p. 38[4]).

Tais princípios não foram recebidos sem críticas: Sieyès, em *Views of the Executive Means Available to the Representatives of France in 1789*, aponta que a sociedade francesa (então acostumada a decisões arbitrárias, tomadas no silêncio dos gabinetes ministeriais) se opôs ao espetáculo da discussão pública em grandes assembleias deliberativas. Os procedimentos – "debates livres e cheios de vida", em que as ideias eram expressas "com vigor e de forma acalorada" – foram considerados complicados e lentos, o que levou alguns à tentação de "desejar recorrer a uma figura com algum grau de superioridade sobre a mul-

4 Esta e as demais traduções livres são minhas.

tidão para impor ordem sobre as pessoas, que parecem estar desperdiçando seu tempo em contendas" (SIEYÈS, 2003, p. 39).

As reações contrárias – e possivelmente minoritárias – foram superadas, e os princípios de abertura e discussão se firmaram como essenciais e indispensáveis ao sentido de justiça de toda uma época histórica (SCHMITT, 2000, p. 49). O pensamento constitucional e o parlamentarismo se baseiam em tais princípios e formam com eles um sistema lógico e abrangente[5]. Através do equilíbrio proporcionado pela abertura e pela discussão, o objetivo era garantir a verdade e a justiça (SCHMITT, 2000, p. 49). As leis passaram a ser vistas como normas racionais gerais, universalmente vinculantes, válidas em princípio para todas as ocasiões (em contraste com as ordens pessoais, que variavam caso a caso, dependendo de circunstâncias concretas, desejos e vontades dos governantes) (SCHMITT, 2000, p. 42). Nenhum poder poderia ser justo se não agisse de acordo com a razão e a verdade, únicas regras de ação legítimas, fontes de direito (GUIZOT, 2002, p. 67).

E a legitimidade dessas normas vem justamente do método parlamentar: através da cooperação e participação de indivíduos reunidos em assembleias, considerando argumentos e contra-argumentos. Como consequência, as decisões tinham um caráter que as distinguia dos comandos baseados apenas na autoridade (SCHMITT, 2000, p. 43). O lugar proeminente dado ao parlamento nos governos representativos advém, portanto, de uma crença anterior e mais fundamental nas virtudes do debate: a verdade deve ser a origem da lei, e o debate é o meio mais apropriado de determinar o que é verdadeiro (MANIN, 1997, p. 185)[6].

5 A partir de Guizot, Schmitt (2000, p. 35) lista as características essenciais de um sistema que garanta a regra da lei: 1) os Poderes são sempre forçados a discutir e buscar juntos a verdade; 2) a abertura de toda a vida política coloca os Poderes sob controle dos cidadãos; 3) a liberdade de imprensa incentiva os cidadãos a buscar a verdade por si mesmos e a fazê-la conhecida pelos Poderes.

6 Manin (1997, p. 185) destaca que a ideia de que a verdade emerge da discussão é comum na tradição filosófica ocidental, começando com Platão e Aristóteles.

Além de legitimar as normas, a discussão também é vista como forma de criar unidade e descobrir o interesse geral da comunidade. Isolados e distintos, os indivíduos são apenas elementos de uma multidão, mas após terem deliberado e encontrado um ponto de acordo, uma ideia comum, então desenvolvem a verdadeira unidade, que reside na razão (GUIZOT, 2002, p. 68). Em toda deliberação, há um problema a ser resolvido: descobrir o interesse geral (ou comum ao maior número de eleitores) (SIEYÈS, 2003, p. 39). A partir do embate de opiniões, é possível caminhar em direção à iluminação: as questões devem ser observadas sob um ponto de vista e depois sob outro, e, nesse processo, as visões úteis são separadas das prejudiciais, até se atingir um equilíbrio modificado e purificado pela interação recíproca (SIEYÈS, 2003, p. 40).

Schmitt destaca que se trata de um tipo específico de discussão que ultrapassa a simples negociação. É uma troca de opiniões, governada pelo objetivo de persuadir o oponente (e simultaneamente poder ser persuadido por ele), com argumentos baseados na verdade e na justiça. Essa discussão se baseia em premissas compartilhadas, na independência de vínculos partidários, no desapego a interesses egoístas (SCHMITT, 2000, p. 5). Esse tipo de debate coexistiria, na vida política cotidiana, com outros tipos de declarações e discursos, baseados em interesses particulares e nas chances de fazê-los prevalecer (SCHMITT, 2000, p. 5-6).

A permanência desse princípio pode ser vista em concepções mais recentes de deliberação, como a proposta por John Rawls (1997). O autor identifica democracia constitucional e democracia deliberativa, e caracteriza deliberação como uma troca de visões entre cidadãos, um debate em que cada um defende suas razões atinentes às questões políticas públicas. Os cidadãos supõem que suas opiniões políticas podem ser revisadas pela discussão com os demais e, portanto, não são o resultado fixo de interesses privados e apolíticos (RAWLS, 1997, p. 772).

2.1 – Publicidade, imunidades parlamentares e liberdade de imprensa

A abertura – identificada por Schmitt como princípio fundamental – recebe sua forma mais completa no conceito de publicidade, que destaca a ideia de público (tanto na acepção de conjunto de pessoas como na de pertencente a todos, comum). Para Guizot (2002, p. 69), a publicidade é a característica mais essencial do governo representativo, constitutiva do vínculo entre sociedade e governo. Segundo ele, a publicidade dos debates nas assembleias deliberativas impõe aos Poderes a necessidade de atuar seguindo um sentido de razão e justiça que pertence a todos. Isso garante que, caso haja alguma deficiência no processo, os próprios cidadãos possam oferecer soluções, se tiverem capacidade. Dessa forma, o governo representativo impele toda a sociedade (representantes e representados) a uma busca comum pela razão e pela justiça, fazendo surgir a unidade do seio da pluralidade (GUIZOT, 2002, p. 56).

Como no caso do princípio da discussão, vemos aqui também certa idealização e deslumbramento com o princípio, ilustrados, por exemplo, pela posição de Sieyès (2003, p. 43), para quem a publicidade raramente é a causa de algum mal e quase sempre a fonte de grande bem. Há uma crença no progresso trazido pela publicidade, na habilidade do público para alcançar a iluminação, caso tenha a chance de fazê-lo (SCHMITT, 2000, p. 38). Nesse sentido, os debates legislativos abertos ao público teriam ainda um caráter pedagógico, de auxiliar o povo a conhecer e reconhecer seus verdadeiros interesses (SCHMITT, 2000, p. 47).

Mesmo frente à resistência da burocracia estatal, a publicidade se tornou o princípio organizacional para os procedimentos dos órgãos do Estado. O caráter público das deliberações parlamentares garantiria a influência da opinião pública e a conexão entre delegados e eleitores (HABERMAS, 1989, p. 83). As constituições se preocuparam, então, em estabelecer um papel para a esfera pública e um conjunto de direitos básicos relativos aos cidadãos engajados em debates racional-críticos: as liberdades de opinião, expressão, imprensa e associação; direito de peti-

ção; igualdade de voto, entre outros (HABERMAS, 1989, p. 83). Vemos, assim, que discussão e abertura/publicidade são tão abrangentes que abarcam e dão sentido a outros princípios e liberdades fundamentais relacionados à democracia representativa, bem como aos arranjos e normas especificamente parlamentares.

Dois aspectos, que podem ser vistos como faces de uma mesma moeda, demandam atenção um pouco mais detalhada: as questões das imunidades parlamentares e da liberdade de imprensa. Por um lado, é necessário que os representantes tenham liberdade de se expressar e agir no parlamento sem sofrer sanções. Só assim é possível garantir que todos os pontos de vista terão a chance de serem ouvidos e debatidos abertamente. Sieyès (2003, p. 43) afirma que punir um membro de uma legislatura por suas visões (independentemente de quais sejam) é uma barbaridade: cada opinião deve ter um "direito de asilo sagrado e inviolável", e a mais completa liberdade de expressão é um direito inerente e incontestável dos legisladores. Burke (2005, p. 551-552) ressalta que tentativas de intimidar os membros do parlamento no exercício de suas funções destroem a capacidade deliberativa da assembleia. Os representantes não devem, portanto, ser censurados pelos votos ou propostas que apresentam no parlamento.

Por outro lado, para supervisionar representantes tão livres, é necessário uma contrapartida de autonomia e independência para os representados. A liberdade de imprensa vai ser vista como forma de conter o poder arbitrário e de exercer vigilância sobre a conduta da elite dominante, controles indispensáveis à manutenção de um bom governo (BENTHAM, 2002). A imunidade dos parlamentares deve, portanto, ser exercida às claras: *a priori*, eles não serão punidos pelas suas opiniões e posições; entretanto, devem ser capazes de justificá-las perante os cidadãos e podem ser criticados abertamente por elas. A liberdade de imprensa coloca, portanto, obstáculos à legislação em causa própria, aos desmandos e favorecimentos, incentivando constantemente a valorização dos interesses comuns e fortalecendo os princípios de discussão e abertura.

3 – A institucionalização da discussão parlamentar

A institucionalização da discussão como norma e forma de funcionamento das assembleias vai marcar a inscrição do princípio nas constituições e regimentos internos de países e parlamentos concretos[7]. Um ponto importante a se destacar é a relação da ideia de discussão no Legislativo com a separação de Poderes: cada Poder tem sua função própria e suas lógicas internas, para garantir o funcionamento equilibrado e harmônico do todo.

É fundamental, para o raciocínio construído aqui, a ideia de que a distinção entre os Poderes Legislativo e Executivo foi modelada a partir do contraste entre razão e ação. A legislação não deveria ser o resultado de uma vontade política, mas de um acordo racional e, nesse sentido, o debate público teria o papel de transformar as diferentes vontades em uma razão (HABERMAS, 1989, p. 82). Schmitt argumenta de forma similar: a lei é concebida como algo intelectual, enquanto o Executivo é mais ativo – "Legislation is *deliberare*, executive *agere*" (SCHMITT, 2000, p. 45). Por isso, a deliberação deve ser feita por uma assembleia maior, enquanto a tomada de decisão e a proteção de segredos de Estado pertencem ao Executivo, que pode se organizar em comitês menores e compartimentados. As diferentes opiniões,

7 Publicações mais recentes voltadas para o direito parlamentar nos mostram como tais princípios são não apenas constitutivos e fundadores, mas persistentes. Entre os princípios que perpassam todo o esquema de regras parlamentares, Paul Mason (1989, p. XI) destaca que deve haver oportunidade para debater as questões e chegar a um julgamento coletivo. Cada membro tem o direito de expressar suas opiniões pessoais e ouvir as opiniões dos demais (MASON, 1989, p. XIII). A troca de razões através do debate é "uma das características mais fundamentais de um corpo legislativo" (MASON, 1989, p. 61). Guilherme Ribeiro (2004, p. 173) propõe uma leitura principiológica do direito parlamentar, para "analisar como os princípios constitucionais manifestam-se nas normas e práticas que ditam a estrutura, a organização e o funcionamento do legislativo". O autor relaciona a centralidade dos debates aos princípios de pluralismo, contraditório, plena liberdade de expressão, publicidade e, principalmente, oralidade. "A Casa Legislativa é espaço, por excelência, da expressão oral, bastando lembrar que a etimologia da expressão Parlamento remete-nos a parlar (italiano) ou parler (francês), ou seja, falar, discutir. (...) [A] regulamentação do debate no regimento interno é uma – quiçá, a principal – manifestação do princípio da oralidade no processo legislativo" (RIBEIRO, 2004, p. 188-189).

inclusive as minoritárias, são úteis e necessárias no Legislativo, mas não necessariamente (ou não tanto) no Executivo (SCHMITT, 2000, p. 45).

A justificativa mais antiga para o parlamento é a ideia de que o povo, em sua totalidade, deve decidir. Mas, por razões práticas, devido aos crescimento das comunidades políticas, tornou-se impossível reunir todos ou perguntar a eles sobre cada detalhe; daí a ideia de um comitê eleito de pessoas responsáveis (SCHMITT, 2000, p. 34). Para Manin, a "noção intermediária" de assembleia é a que permite conectar as ideias de representação e discussão. Nesse sentido, o governo representativo sempre foi concebido e justificado como um sistema político em que uma assembleia desempenha um papel decisivo (MANIN, 1997, p. 184). Para o autor, isso pode ser visto nos arranjos institucionais adotados por Inglaterra, Estados Unidos e França, amplamente usados como inspiração por outros países. A associação entre representação e assembleia é, portanto, uma herança histórica, que mostra como os parlamentos tomaram forma através de processos de transformação gradual, abrupta ou por imitação. E a discussão aparece como uma característica "inevitável e de certa forma natural" das assembleias (MANIN, 1997, p. 186).

Habermas alerta, porém, que um Estado constitucional não necessariamente depende de que a autoridade seja investida no parlamento: essa foi uma opção (HABERMAS, 1989, p. 80). O Estado constitucional burguês estabeleceu a esfera pública no campo político como um órgão para garantir institucionalmente a conexão entre lei e público, ou entre parlamento e público. A luta política contra a monarquia deu ênfase cada vez maior aos representantes do povo e a seu papel de criar leis, vendo no poder de legislar uma forma de garantir que as necessidades do comércio burguês fossem levadas em consideração (HABERMAS, 1989, p. 81).

Mesmo que as motivações burguesas estejam na raiz histórica da criação dos parlamentos modernos, a ideia de interesses divergentes também é central à instituição. O governo representativo esteve, desde o princípio, ligado à aceitação da diversida-

de social, que deveria ser refletida pelas assembleias (MANIN, 1997, p. 186). Não se deve trocar um único interesse (do monarca) por outro interesse também monolítico: é preciso descobrir o interesse geral ou comum, levando em consideração os pontos de vista dos grupos que formam a comunidade. Como aponta Guizot, o governo representativo não atribui a soberania a uma só pessoa ou grupo: seus poderes são direcionados à descoberta e realização de interesses compartilhados. O governo representativo deve, assim, combater simultaneamente a tirania e a confusão, fazendo a unidade surgir da pluralidade (GUIZOT, 2002, p. 55). O parlamento não é um congresso de embaixadores que representam interesses diferentes e hostis, mas uma assembleia deliberativa para uma nação, com um interesse em foco: aquele do todo. Os representantes devem se guiar não por objetivos e preconceitos locais, mas pelo bem comum (BURKE, 2005, p. 96).

Pode-se sempre questionar até que ponto existe um "interesse comum". Para diversos autores, então, a preocupação maior é garantir o pluralismo do parlamento e a liberdade dos debates como a melhor forma de levar em conta os diferentes interesses, além de tentar encontrar consensos e acordos que sejam satisfatórios para a maioria dos representantes e representados. Em uma entidade com membros eleitos por populações diversas, com diferentes pontos de vista iniciais, o desafio é produzir acordos, atingir a convergência e o consentimento por meio do debate e da persuasão. A "igualdade das vontades" (*equality of wills*) faz com que a discussão seja a forma legítima de interação entre os representantes (MANIN, 1997, p. 187).

O debate parlamentar não é uma atividade desinteressada, orientada apenas para a busca da verdade, mas um processo que visa identificar o interesse comum ao maior número de pessoas; o interesse geral não transcende os interesses particulares e não é diferentes deles em sua natureza (MANIN, 1997, p. 188). Cada opinião deve ser levada em consideração, pois uma assembleia nunca será capaz de atingir um desejo comum sem ouvir as visões individuais que o precedem e contribuem para sua formação (SIEYÈS, 2003, p. 43). É necessário que todos ouçam uns aos outros e absorvam as diferentes ideias e perspectivas em

uma assembleia geral, e que as discussões não sejam restritas a grupos menores (SIEYÈS, 2003, p. 38).

Schmitt relaciona os debates ao princípio liberal geral de que a competição produz harmonia. A "verdade" se torna uma função da eterna competição de opiniões, através do equilíbrio de forças opostas (SCHMITT, 2000, p. 35). Não deve haver apenas um equilíbrio entre os Poderes que formam o Estado, mas o próprio parlamento deve trazer em si o princípio de equilíbrio a partir da multiplicidade. A unidade absoluta é substituída por um equilíbrio dinâmico, que traz em seu cerne a competição de visões e opiniões (SCHMITT, 2000, p. 40). Novamente a discussão pública tem papel central: a essência do parlamento é a deliberação pública, por meio da qual uma "verdade relativa" é alcançada através do discurso (SCHMITT, 2000, p. 34). Como aponta Habermas, "se não colocássemos em discussão nossas diferenças de opinião, não poderíamos explorar a fundo as possibilidades de um acordo que pode ser obtido discursivamente" (HABERMAS, 1997, p. 35).

Se é através da discussão que as opiniões se formam e se modificam, a ideia de liberdade do representante e a rejeição do mandato imperativo surgem como corolário dos princípios discutidos até aqui[8]. Habermas (2003, p. 238) aponta que a doutrina do livre mandato está presente em todas as constituições burguesas: o deputado "só deve responder perante a sua consciência e perante o povo como um todo".

8 Obviamente, tal posição não é defendida de forma unânime. Bentham, por exemplo, defende que os representantes devem ser dependentes com relação aos eleitores e independentes com relação aos demais (BENTHAM, 2011, p. 763-764). Mas creio que sua posição se aproxima mais da ideia de accountability, pois afirma que os eleitores devem ter o poder de, através de novas eleições, remover os representantes dos cargos se não estiverem satisfeitos com sua atuação. De qualquer forma, Bentham defende que os representantes devem ter "aptidão intelectual", capacidade (e, consequentemente, liberdade) de formar um julgamento correto sobre as proposições que chegam até eles, a partir das evidências e argumentos (a favor e contra) que lhe foram apresentados (BENTHAM, 2011, p. 888).

Em uma das mais famosas defesas da liberdade do representante, Burke declara, em discurso aos eleitores de Bristol, ser contra a "autoridade coercitiva das instruções dos eleitores". O representante deve considerar as opiniões e interesses dos eleitores com respeito e atenção, mas não deve sacrificar sua própria opinião imparcial, seu julgamento maduro, sua consciência iluminada, pois deve àqueles que representa "seu melhor julgamento" (BURKE, 2005, p. 95). A determinação não pode preceder a discussão, e os eleitores não podem dar instruções autoritárias às quais o representante deve obedecer cegamente (BURKE, 2005, p. 96). Eleitores simplesmente conferem aos representantes a missão de examinar e decidir de acordo com a razão e devem, necessariamente, confiar na iluminação daqueles que elegem (GUIZOT, 2002, p. 56).

A possibilidade de mudar de ideia ao longo do processo é uma condição necessária da discussão persuasiva (MANIN, 1997, p. 206). E é com base nessa visão que Manin caracteriza o tipo ideal de parlamentarismo. Como os representantes não estão presos aos desejos dos eleitores, o parlamento pode ser um corpo deliberativo no seu sentido mais completo: um lugar onde os indivíduos formam suas preferências através da discussão e onde o consentimento de uma maioria é alcançado através da troca de argumentos (MANIN, 1997, p. 205-206).

É importante destacar a diferença entre a necessidade de consentimento e a possibilidade de consenso. Segundo Manin (1997, p. 189), o que transforma uma proposição em uma decisão pública não é a discussão, mas o consentimento da maioria (que não precisa ser universal nem expressão da verdade). Isso porque decisões precisam ser tomadas e ações realizadas, e o debate não consegue suprir essa demanda. Logo, a função essencial da regra da maioria é possibilitar a tomada de decisões de forma compatível com as limitações temporais a que a ação política está sujeita (MANIN, 1997, p. 190). Mas destaca que o debate deve sempre anteceder a decisão: todas as propostas legislativas devem ser submetidas ao julgamento por discussão, ao escrutínio argumentativo (MANIN, 1997, p. 190-191).

Como coloca John Dryzek (2000, p. 170), em um mundo pluralista o consenso é "inatingível, desnecessário e indesejável", enquanto acordos são mais factíveis e atrativos. Rawls também afirma que, na vida política, não se pode esperar que haja unanimidade. Portanto, uma constituição democrática deve incluir alguns tipos de procedimento de votação para permitir a tomada de decisões (RAWLS, 1997, p. 805). Deve haver uma regra de ação política e os participantes devem reconhecer a legitimidade do processo pelo qual as decisões são tomadas. Isso não significa que o resultado seja verdadeiro ou correto, mas razoável e legítimo, dando origem a leis coletivamente vinculantes (RAWLS, 1997, p. 798).

4 – Entre o princípio e a prática

Como vimos, o princípio de discussão sustenta todo um arcabouço conceitual que funciona bem em teoria. Na prática, porém, as críticas ao funcionamento do parlamento são constantes e extensas, antigas e simultaneamente atuais. Desde que o parlamento existiu, sempre houve uma literatura criticando-o, e a experiência prática expôs cada vez mais suas deficiências (SCHMITT, 2000, p. 18).

No princípio do século XIX, Bentham (2011, p. 751) defendia que somente através de uma reforma parlamentar radical seria possível conquistar a salvação política. A reforma seria o único remédio contra a doença mortal do desgoverno, a única esperança para o país (BENTHAM, 2011, p. 736). Um século depois, Laski (1921, p. 30) reconhecia que as aspirações por uma reforma parlamentar – que haviam despertado tanta esperança – não tinham se concretizado, e a direção tomada pelas atividades políticas era, na verdade, contrária a elas. Para ele, nunca houve um tempo em que os ideais tivessem sido alcançados e não se deveria imaginar que tivesse havido uma degeneração (LASKI, 1921, p. 36).

Schmitt (2000, p. 2) vê então um impasse: a base intelectual do parlamento (discussão e abertura) está ultrapassada, mas é difícil encontrar uma nova fundação, novos princípios.

> A situação do parlamentarismo hoje é crítica porque o desenvolvimento da democracia de massa transformou a discussão pública argumentativa em uma formalidade vazia. Como resultado, diversas normas do direito parlamentar contemporâneo, em especial aquelas relativas à independência dos representantes e abertura das sessões, funcionam como decoração supérflua, inútil e até embaraçosa (SCHMITT, 2000, p. 6).

As grandes decisões políticas e econômicas não mais resultariam (se é que algum dia resultaram) do equilíbrio de opiniões no debate parlamentar (SCHMITT, 2000, p. 49). O plenário do parlamento se desviava de seu propósito e, como resultado, tornava-se mera fachada. O parlamento abandonava, dessa maneira, sua fundação intelectual, e todo o sistema de liberdade de expressão, associação e imprensa, de sessões públicas, de imunidades e privilégios parlamentares perderia sua base lógica (SCHMITT, 2000, p. 49). Frente às circunstâncias concretas das atividades parlamentares, abertura e discussão se tornavam formalidades vazias e triviais, e o parlamento, como se desenvolveu ao longo do século XIX, perdia seu sentido (SCHMITT, 2000, p. 50).

Segundo Laski (1921, p. 37), a realidade do debate foi fortemente prejudicada pela simples necessidade de resolver os negócios prementes, principalmente frente ao volume de trabalho que sobrecarregava as assembleias deliberativas. A reclamação ecoa na constatação de Rawls (1993), décadas depois: as condições políticas sob as quais os parlamentos funcionam implicam o distanciamento dos ideais. Frente à pressão do tempo, as discussões devem ser limitadas e as decisões tomadas por meio do voto; os parlamentares não têm chance de avaliar toda a evidência a seu dispor e frequentemente decidem no escuro ou de acordo com os desejos de seus partidos e eleitores (RAWLS, 1993, p. 430).

O papel dos partidos é visto, por alguns autores, como prejudicial ao ideal de discussão. A ideia de abertura à persuasão dos melhores argumentos é substituída pela de composição de interesses, através de negociações e barganhas. Os partidos não se

reúnem para discutir opiniões, mas apenas priorizam seus interesses. "A questão não é mais persuadir os oponentes da verdade ou justiça de uma opinião, mas conquistar uma maioria e governar com ela" (SCHMITT, 2000, p. 7). A discussão "genuína" cessa e é substituída pelos cálculos de ganhos e de oportunidades de conquistar o poder (SCHMITT, 2000, p. 6).

Especialmente no século XX, o papel dos partidos passa a ser tão preponderante que fundamenta o segundo tipo ideal proposto por Manin, a "democracia de partido". As sessões plenárias do parlamento não são mais fórum de discussão: disciplinas partidárias rígidas orientam os votos de acordo com posições decididas previamente e os representantes não podem mudar de opinião como resultado das trocas de argumentos (MANIN, 1997, p. 216). A decisão é tomada fora do parlamento e a discussão também se desloca para outros fóruns (reuniões internas dos partidos ou colégios de líderes, por exemplo). Após as negociações e os compromissos nesses outros espaços, as posições se tornam fixas (MANIN, 1997, p. 217).

Como aponta Habermas (2003, p. 240), o parlamento é, dessa forma, "degradado a uma assembleia de facções". O partido deve manter uma fachada de unidade perante o público, e "o deputado recebe, de fato, um mandato imperativo de seu partido". No parlamento, são apenas "registradas decisões já tomadas". "O próprio parlamento desenvolveu-se de acordo com isso, deixando de ser uma corporação que discutia" (HABERMAS, 2003, p. 240).

É importante notar que, mesmo frente a essa realidade, os debates são mantidos no cotidiano dos parlamentos e nos seus regimentos internos, como parte do devido processo parlamentar. Mas, como aponta Habermas (2003, p. 241),

> Perante a esfera pública ampliada, os próprios debates são estilizados num show. A 'publicidade' perde sua função crítica em favor da função demonstrativa: mesmo os argumentos são pervertidos em símbolos, aos quais não se pode, por sua vez, responder com argumentos, mas apenas com identificações.

4.1 – Virada deliberativa

Na década de 1990, a teoria democrática passou por uma "virada deliberativa", que valorizava a habilidade dos indivíduos de atingir decisões coletivas através de "deliberação autêntica". Mais uma vez, é central a noção de que as preferências podem ser transformadas no processo de deliberação, vista como uma forma específica de comunicação que envolve persuasão no lugar de coerção e manipulação. A deliberação passa a ser vista como a própria "essência da democracia" (DRYZEK, 2000, p. 1)[9].

Não é o objetivo, aqui, tratar dos avanços conquistados ou das disputas travadas no seio da teoria deliberacionista. Cabe, porém, destacar três pontos que se relacionam à linha de raciocínio que está sendo desenvolvida: a consciência de ser uma visão normativa e, portanto, idealizada; a noção de que o parlamento por si só não é capaz de suprir as demandas deliberativas da sociedade (é apenas um dos fóruns ou instâncias, ainda que tenha um papel específico e, para alguns, central); e as tentativas empíricas de compreensão do fenômeno.

Os parâmetros propostos pelos deliberacionistas para considerar o que é ou não deliberação (ou deliberação legítima, autêntica, verdadeira e outros adjetivos com alta carga valorativa) são extremamente exigentes[10]. Isso porque as teorias delibera-

9 "Estima-se que a deliberação, enquanto elemento essencial do processo democrático, possa cumprir três funções: mobilizar e reunir questões relevantes e informações necessárias, especificando interpretações; processar tais contribuições discursivamente por meio de argumentos adequados, sejam eles favoráveis ou contrários a uma questão; e gerar atitudes racionalmente motivadas – favoráveis ou contrárias a uma questão –, as quais possuem grande probabilidade de determinar o resultado de decisões procedimentalmente corretas" (HABERMAS, 2008, p. 15).

10 Em resumo, a deliberação demanda que os atores justifiquem suas posições com foco no bem comum, considerem respeitosamente as posições e argumentos alternativos, estejam dispostos a mudar de ideia frente à força do melhor argumento e tentem encontrar um consenso racional baseado em alegações de validade. A deliberação deve gerar decisões bem fundamentadas e informadas, mais direcionadas para o interesse público, consensuais e, consequentemente, mais legítimas e efetivas (BÄCHTIGER, 2014, p. 4).

tivas são normativas em sua orientação (STEINER *et al.*, 2004, p. 17). Como apontam Jürg Steiner *et al.* (2004, p. 17), mesmo sob condições favoráveis, nenhuma sociedade complexa poderá corresponder ao modelo puramente comunicativo: na política real, os debates geralmente estão longe do que o ideal prega. A teoria representa um marco regulatório contra o qual as instituições existentes e os projetos de reforma podem ser medidos. O tipo ideal de deliberação deve ser visto, então, como o ponto final (que nunca será atingido) de um *continuum* (STEINER *et al.*, 2004, p. 18).

É interessante notar como essa visão permite mudar a perspectiva sobre as instituições concretas. Em lugar de esperar de fato que o parlamento atinja esses ideais – e se frustrar com a sua incapacidade de fazê-lo –, é possível identificar o quão próxima ou distante a situação concreta está dos ideais, em que aspectos, por quais causas. É um caminho, inclusive, para propor mudanças e reformas.

Se o parlamento não consegue dar conta de todas as demandas deliberativas impostas pela sociedade, nada mais natural que se vejam outras instituições como responsáveis também por deliberar[11]. A deliberação pode ocorrer em instituições representativas, mas não só nelas, e o local alternativo mais importante para a deliberação é a sociedade civil ou esfera pública[12]. É importante observar, portanto, os mecanismos que conectam a deliberação nas diferentes esferas, as maneiras como a opi-

11 Como nota Dryzek (2000, p. 3) essa visão não é compartilhada por todos os deliberacionistas: alguns veem a estrutura institucional da democracia liberal como o único local próprio para a deliberação. Tal posição, porém, é criticada por Dryzek, por ser desnecessariamente restritiva. Para ele, em alguns momentos faz mais sentido destacar o papel do Estado, da sociedade civil ou de ambos.

12 Também no terceiro tipo ideal proposto por Manin, a democracia de público, o parlamento deixa de ser o único fórum de discussão pública. A existência de um eleitorado informado e interessado cria incentivos para que os políticos apresentem as propostas diretamente para o público. O eleitor flutuante pode ser visto como novo protagonista da discussão pública e mídia como novo fórum (MANIN, 1997, p. 231).

nião pública pode ser transformada em poder administrativo (DRYZEK, 2000, p. 171).

Habermas (1997, p. 21) afirma que a política deliberativa depende da institucionalização dos processos e pressupostos comunicacionais e do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas:

> O fluxo comunicacional que serpeia entre formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder produzido comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação (HABERMAS, 1997, p. 22).

O sistema político é visto como parcial, mas ainda ocupa um papel central, por ser o local especializado e legítimo para a produção de decisões que obrigam coletivamente (HABERMAS, 1997, p. 23).

Jane Mansbridge *et al.* (2012, p. 9-10) criticam as metáforas espaciais de centro (Estado, decisões vinculantes) e periferia (formação de opinião), usadas por alguns estudiosos. Eles propõem, em seu lugar, uma abordagem sistêmica à democracia deliberativa, baseada em uma articulação de vários nódulos e diferentes formas de comunicação entre eles. Nesse sistema, o Estado e os parlamentos continuam mantendo sua função primordial de tomada de decisão, mas não são vistos como o centro ao redor do qual tudo está direcionado, em um sistema político. Existe uma "divisão de trabalho" entre as partes do sistema (cada qual com suas forças e fraquezas) e as decisões são tomadas em uma variedade de locais e instituições de deliberação.

Mansbridge *et al.* (2012, p. 25) afirmam que, após o desenvolvimento do ideal de deliberação (a primeira de três fases da teoria deliberativa), o foco se direcionou para estudos mais empíricos

e práticos[13]. O objetivo desses trabalhos é pensar o ideal em termos concretos e buscar aproximações com o mundo real. Como aponta Habermas (2008, p. 12), "saber se a deliberação introduz de fato uma dimensão epistêmica na formação da vontade política e nos processos de tomada de decisão é algo que nos remete, obviamente, a uma questão empírica".

Segundo André Bächtiger (2014), o objetivo de tais estudos é identificar as condições em que os discursos (entre os quais os debates legislativos) podem ser deliberativos. Na maior parte dos casos, porém, os resultados são desanimadores: a deliberação genuína nos parlamentos é bastante limitada, ainda que seja possível, sob condições institucionais e partidárias específicas (BÄCHTIGER, 2014, p. 9).

A literatura recente sobre deliberação reconhece que pressões eleitorais, partidárias e representativas limitam a deliberação nos parlamentos (BÄCHTIGER, 2014, p. 6). Uma das principais críticas é que os discursos legislativos não têm a função de persuadir os pares, mas são direcionados para a mobilização de uma audiência externa. Além disso, são limitados por demandas de tempo e pela rigidez dos regimentos internos. Os debates em plenário tornam-se, assim, rígidos e ritualizados, sem os elementos dinâmicos centrais aos processos deliberativos (BÄCHTIGER, 2014, p. 5).

O panorama desalentador não é mostrado apenas pela abordagem deliberacionista: as duas outras correntes analisadas por Bächtiger (2014, p. 1) – baseadas nas teorias da escolha racional e do discurso – também apontam que a discussão parlamentar tem pouco impacto sobre a criação de políticas públicas e cumpre uma função em grande parte simbólica. Os argumentos raramente afetam as preferências, e os resultados quase sempre são conhecidos com antecedência.

13 A terceira fase, segundo eles, é justamente a tentativa de compreender o sistema como um todo, pensando o processo democrático de forma ampla: democracia deliberativa é mais que uma soma de momentos deliberativos (MANSBRIDGE *et al.*, 2012, p. 25).

5 – Conclusão

Mesmo frente a todas as críticas e às diversas falhas do funcionamento concreto e cotidiano dos parlamentos, o princípio da discussão se mantém como parâmetro normativo e como horizonte desejável ainda hoje. Tal permanência talvez se deva ao fato de que esse princípio – como aponta Schmitt (2000) – esteve presente desde a fundação da instituição e funciona como base para todo seu desenvolvimento posterior, ainda que de maneiras distantes do ideal.

Esse afastamento, porém, não deve ser visto necessariamente como degradação ou disfunção: a própria definição de ideal informa que é algo que possui em grau superlativo as qualidades positivas de sua espécie. O ideal é uma solução "perfeita, mas com pouca probabilidade de acontecer"´(HOUAISS, 2009). É difícil, então, que qualquer instituição real atinja este grau de perfeição; mas não é descabido que o tenha como objeto de suas mais altas aspirações e ambições. O ideal pode ser perseguido como um parâmetro para avaliar as ações cotidianas dos parlamentos, uma meta para o seu funcionamento presente e futuro, uma forma de repensar e aprimorar seus trabalhos.

Nas palavras de Habermas (1997, p. 71), os pressupostos afetam os debates, mesmo quando se afastam dos ideais, exercendo "uma coerção procedimental saudável" e "permitindo que o processo democrático filtre argumentos e deixe vir à tona os que são capazes de produzir legitimidade". Além disso, devemos levar em consideração o caráter pedagógico da discussão, que pode ser benéfico para parlamentares e cidadãos e contribuir para a cultura política da sociedade (RAWLS, 1997, p. 799).

Se é inviável prescrever *a posteriori* um novo princípio, como afirma Schmitt (2000), essa impossibilidade não deve ser fonte de frustração, mas um estímulo para recuperar e valorizar as raízes e razões contidas no princípio da discussão e tentar fazer com que prosperem nas instituições atuais.

6 – Referências

BÄCHTIGER, André. Debate and Deliberation in Legislatures. In.: MARTIN, Shane; SAALFELD, Thomas e STRØM, Kaare. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

BENTHAM, Jeremy. *On the Liberty of the Press and Public Discussion* (1820). Austin: Classical Utilitarianism Website: 2002. Disponível em: <http://www.laits.utexas.edu/poltheory/bentham/bsp/> Acessado em julho de 2015.

BENTHAM, Jeremy. Plan of Parliamentary Reform (1817). In.: *The Works of Jeremy Bentham, vol. 3*. Indianapolis: The Online Library of Liberty: 2011. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/title/1922> Acessado em julho de 2015.

BURKE, Edmund. Speech to the Electors of Bristol. In: *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, Vol. II. The Project Gutenberg, 2005. Disponível em: <www.gutenberg.org/files/15198/15198h/15198h.htm#ELECTORS_OF_BRISTOL> Acessado em julho de 2015.

DRYZEK, John. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GUIZOT, François. *The History of the Origins of Representative Government in Europe* (1861). Indianapolis: Liberty Fund, 2002. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/title/878> Acessado em julho de 2015.

HABERMAS, Jürgen. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. In.: *Líbero*, Ano XI, n. 21, Jun 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: The MIT Press, 1989.

HOUAISS, Antônio. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (versão eletrônica). Rio de Janeiro, Editora Objetiva: 2009.

LASKI, Harold J. *The Foundations of Sovereignty and Other Essays*. New York: Harcourt, Brace and Company, 1921.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; CHRISTIANO, Thomas; FUNG, Archon; PARKINSON, John; THOMPSON, Dennis; e WARREN, Mark. A systemic approach to deliberative democracy. In: *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MASON, Paul. *Mason's Manual of Legislative Procedure*. Saint Paul: Est Publishing Co., 1989.

RAWLS, John. *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1993.

RAWLS, John. The Idea of Public Reason Revisited. In.: *The University of Chicago Law Review*. Chicago, Vol. 64, No. 3, p. 765-807, 1997.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios constitucionais do direito parlamentar. In.: *Cadernos da Escola do Legislativo*. Belo Horizonte, volume 7, número 12, p. 173-191, Jan/jun 2004.

SCHMITT, Carl. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: MIT Press, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel. Views of the Executive Means Available to the Representatives of France in 1789. In.: *Political Writings*. Indianapolis/ Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 2003.

STEINER, Jürg; BÄCHTIGER, André; SPÖRNDLI, Markus; STEENBERGEN, Marco. *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse.* Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

3

As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais

Antônio José Calhau de Resende[1]

Resumo: Este artigo tem por finalidade demonstrar a importância das comissões permanentes da Assembleia de Minas no processo de elaboração das leis, a começar pelas disposições constitucionais e regimentais pertinentes. O estudo aborda o papel desses órgãos fracionários na produção normativa, destaca as principais inovações recentemente introduzidas no regimento interno desta Casa, além de cotejá-las com alguns dispositivos regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Palavras-chave: Processo legislativo. Comissões parlamentares. Regimento Interno.

Abstract: *This article aims to demonstrate the importance of standing committees in the Legislative Assembly of Minas Gerais for the lawmaking process, starting with the pertinent constitutional terms and the parliament inner regulations. This study addresses the role of said committees in lawmaking, and highlights the main innovations recently introduced in the state parliament Rules of Procedures, performing a comparison of the regulations therein and those of the House of Representatives and the Senate.*

Keywords: *Legislative process. Standing committees. Regulatory aspects*

1 Consultor Legislativo da ALMG; mestre em Direito Administrativo pela UFMG; professor da Escola do Legislativo.

1 – Introdução

As regras básicas sobre a atuação das comissões legislativas estão elencadas no art. 58 da Constituição Federal de 1988, que atribui ao Congresso Nacional e a suas casas o dever de manter comissões permanentes e temporárias, cujas competências deverão constar do regimento ou do ato de que resultar sua criação. Disposição análoga consta no art. 60 da Carta mineira de 1989. Entre as atribuições constitucionais desses órgãos destaca-se o poder de discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma regimental, a competência do Plenário. Essa inovação constitucional ampliou as prerrogativas dessas comissões para a produção do direito, conforme veremos ao longo desse estudo, e reservou ao Regimento Interno das casas legislativas a prerrogativa de fixar o quantitativo de tais órgãos, suas atribuições específicas e as matérias objeto de deliberação conclusiva.

Uma vez estabelecidos os parâmetros constitucionais sobre as comissões permanentes (temáticas), cabe ao regimento interno a fixação das normas específicas sobre a tramitação das proposições e as peculiaridades do processo legislativo, o que atesta a relevância desse ato normativo na disciplina das atividades parlamentares.

Na Assembleia de Minas, as alterações recentes introduzidas no regimento por meio da Resolução nº 5.511, de 2015, fortaleceram e ampliaram os poderes dessas comissões, especialmente da Comissão de Constituição e Justiça. Ao longo desse estudo, destacaremos algumas particularidades dessas inovações, comparando-as com as disposições regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Este trabalho destina-se a destacar a importância das comissões permanentes na elaboração das normas jurídicas, à luz das disposições constitucionais e regimentais pertinentes. Pretende-se demonstrar que esses órgãos fracionários do Poder Legislativo desempenham papel relevante para o aperfeiçoamento da legislação, em face dos estudos técnicos que re-

alizam sobre as proposições em tramitação, da especialização de seus integrantes e do assessoramento realizado por profissionais qualificados para o exercício dessa função.

2 – Comissões permanentes

As comissões permanentes, também denominadas comissões temáticas, são as que subsistem na legislatura, nos termos do art. 96, I, da Resolução nº 5.176, de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembleia de Minas. São, na verdade, comissões especializadas em razão da matéria ou assunto, daí a referência a comissões temáticas. Não se confundem com as comissões temporárias, que têm prazo certo de funcionamento e se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, desde que atingida a finalidade para a qual forem constituídas.

As comissões temáticas são órgãos fracionários do Poder Legislativo, cada qual com atribuições específicas previstas no regimento interno, compostas por parlamentares em quantitativo estabelecido no mencionado ato normativo. Atualmente, existem na Assembleia de Minas vinte e uma comissões dessa natureza, sendo que a maioria delas é composta de cinco membros efetivos e igual número de suplentes. Apenas as Comissões de Constituição e Justiça, de Administração Pública e de Fiscalização Financeira e Orçamentária são constituídas de sete membros efetivos e sete suplentes. O papel do suplente é substituir o membro efetivo em suas faltas ou impedimentos. O número de comissões permanentes e de seus integrantes depende da discricionariedade de cada casa legislativa, levando-se em conta principalmente o quantitativo de parlamentares. Na Câmara dos Deputados, a teor da Resolução nº 17, de 1989, que contém o regimento daquela casa, com as alterações ulteriores, existem vinte e três comissões permanentes[2], ao passo que, no Senado Federal, a Resolução nº 93, de 1970, a qual contém o regimento desta instituição, com as modificações posteriores, há treze

2 Art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

comissões dessa natureza[3], das quais a última a ser criada foi a Comissão de Transparência e Governança Pública, por meio da Resolução nº 12, de 2015.

Normalmente, o quantitativo de membros das comissões temáticas está previsto no regimento da corporação legislativa, como ocorre na Assembleia de Minas e no Senado Federal. Todavia, essa regra não é utilizada na Câmara dos Deputados, onde o regimento assegura à Mesa diretora, após a oitiva do Colégio de Líderes, a prerrogativa de fixar o número de membros das comissões temáticas, o que ocorre no início de cada legislatura e prevalece pelo período de quatro anos[4]. O ato da Mesa que estabelecer o quantitativo de membros das comissões deverá observar o limite máximo de treze centésimos do total de parlamentares e o limite mínimo de três centésimos e meio, desprezando-se a fração.

Na Assembleia mineira, os membros das comissões são designados pelo presidente do Poder Legislativo, mediante indicação dos líderes das bancadas[5] ou dos blocos parlamentares[6], em conformidade com o disposto no *caput* do art. 97 do Regimento Interno. Ademais, assegurar-se-á, na constituição de tais órgãos, a representação proporcional de tais bancadas e blocos. Assim, quanto maior o número de deputados de determinado partido político, mais representantes terá na composição das comissões.

As comissões permanentes só podem ser criadas ou extintas mediante resolução da casa legislativa, o que exclui a possibilidade jurídica de tais órgãos serem instituídos por ato unilateral

3 Art. 72 do Regimento Interno do Senado Federal

4 Art. 25, *caput* e 26, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

5 De acordo com o art. 66 do Regimento Interno da Assembleia, "Bancada é o agrupamento organizado de, no mínimo, cinco Deputados de uma mesma representação partidária".

6 Com base no art. 71 do regimento da casa, entende-se por bloco parlamentar o agrupamento de representações partidárias, sob liderança comum, para satisfazer interesses políticos.

do presidente ou da Mesa diretora. Consequentemente, a modificação das competências dessas comissões temáticas também depende de resolução aprovada pelo Poder Legislativo.

No que diz respeito à iniciativa para a apresentação de projeto de resolução que vise a alterar o número de comissões ou qualquer dispositivo regimental, é preciso verificar as diretrizes da Constituição e do próprio Regimento Interno de cada corporação legislativa. Na Assembleia de Minas, apenas a Mesa diretora desfruta da prerrogativa de elaborar ou alterar o regimento, nos termos do art. 66, I, "a", da Carta mineira de 1989, norma reproduzida pelo art. 79, VII, "a", do regimento desta Casa. Trata-se, pois, de competência privativa da Mesa da Assembleia a apresentação de projeto de resolução que tenha por finalidade criar, transformar ou extinguir comissões temáticas.

Entretanto, essa regra varia de acordo com as particularidades de cada instituição parlamentar. Na Câmara dos Deputados, a iniciativa de alteração regimental por meio de resolução pode ser exercida pela Mesa, por qualquer deputado ou comissão permanente ou por comissão especial criada para essa finalidade. Nesse ponto, verifica-se que o regimento da Câmara Federal é mais democrático que o regimento da Assembleia mineira, uma vez que assegura a várias autoridades ou órgãos a prerrogativa de propor alterações regimentais.

As atribuições genéricas das comissões temáticas estão elencadas no art. 100 do regimento da Assembleia Legislativa e abrangem tanto as atividades relacionadas com a produção do direito (elaboração normativa) quanto as atividades de controle e fiscalização da administração pública. A título de exemplificação, cabe a essas comissões: discutir e votar proposições, dispensada a apreciação do Plenário em alguns casos; apreciar os assuntos e as proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer; iniciar o processo legislativo e apresentar emenda; realizar audiência pública; convocar secretário de Estado, dirigente de entidade da administração indireta ou titular de órgão diretamente subordinado ao governador do Estado para prestar informação sobre assunto previamente determinado;

e propor a sustação de ato normativo do Poder Executivo que exorbite da competência regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

As atribuições específicas das comissões permanentes estão enumeradas no art. 102 do mencionado regimento e relacionam-se, obviamente, com o campo temático inerente a cada órgão fracionário do Poder Legislativo. Atualmente, são as seguintes as comissões permanentes: Administração Pública; Assuntos Municipais e Regionalização; Constituição e Justiça; Defesa do Consumidor e do Contribuinte; Direitos Humanos; Educação, Ciência e Tecnologia; Fiscalização Financeira e Orçamentária; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Agropecuária e Agroindústria; Redação; Saúde; Transporte, Comunicação e Obras Públicas; Desenvolvimento Econômico; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Segurança Pública; Participação Popular; Cultura; Minas e Energia; Esporte, Lazer e Juventude; Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Prevenção e Combate ao Uso de Crack e Outras Drogas, perfazendo um total de vinte e uma comissões temáticas.

Nesse ponto, julgamos oportuno fazer uma breve referência à Mesa da Assembleia, que é composta do presidente, de três vice-presidentes e de três secretários. Trata-se de uma **comissão executiva** encarregada da direção dos trabalhos parlamentares, cujo mandato de seus membros é de dois anos, permitida uma única recondução para o mesmo cargo na eleição subsequente. Embora não seja uma comissão temática propriamente dita, ela tem a atribuição regimental de apresentar, em caráter privativo, projetos de lei ou de resolução, e emitir parecer sobre determinadas proposições. Em relação à iniciativa legislativa, cabe a ela propor **projeto de lei** que fixe o subsídio do deputado estadual, do governador do Estado, do vice-governador e de secretário de Estado, nos termos do art. 66, I, "b" e "c", da Carta mineira. Isso porque os agentes políticos, que abrangem principalmente os titulares de mandato eletivo, são remunerados sob a forma de subsídio, em parcela única, vedada a incidência de vantagens pecuniárias, com fulcro no art. 39, § 4º, da Constituição da República. Entretanto, o Regimento Interno da Assembleia Legis-

lativa (art. 79, XVII, "a" e "b"), ao assegurar a competência privativa da Mesa para a deflagração do processo legislativo nessa matéria, não guarda fidelidade com os mencionados preceitos constitucionais, uma vez que a norma regimental faz referência a "remuneração", e não a "subsídio", o que não se coaduna com os parâmetros constitucionais.

Outrossim, compete à Mesa a apresentação de projeto de resolução que vise a dispor sobre o Regimento Interno, o regulamento geral da Secretaria da Assembleia e a criação e extinção de cargos públicos no âmbito deste Poder, entre outras matérias. Todavia, constata-se um grave equívoco no art. 79, VII, "f", do regimento, o qual faculta à Mesa a apresentação de **projeto de resolução** para **criar entidade da administração indireta** da Assembleia Legislativa. A administração indireta abrange tradicionalmente as autarquias, as fundações públicas e as empresas estatais (sociedade de economia mista e empresa pública). Aqui, o dispositivo regimental afigura-se-nos flagrantemente inconstitucional, uma vez que a criação de autarquia ou fundação pública depende de lei específica, e não de resolução da Assembleia Legislativa, a teor do disposto nos arts. 37, XIX, da Constituição da República, e 14, § 4º, I, da Carta mineira. Referimo-nos apenas à criação de autarquias e fundações públicas porque a instituição de empresa estatal é incompatível com a natureza do Poder Legislativo.

Dessa forma, a criação de entidade autárquica ou fundacional, seja no Executivo, onde é mais usual, seja no Legislativo ou no Judiciário, onde é pouco comum, depende de lei aprovada pela Assembleia Legislativa e posterior sanção do governador do Estado. Isso demonstra a inconstitucionalidade do preceito regimental quanto à espécie legislativa a ser utilizada para a criação dessas entidades públicas. Infelizmente, esse equívoco regimental não foi corrigido pela Resolução nº 5.511.

Os membros das comissões permanentes são designados pelo presidente da Assembleia, mediante indicação dos líderes das bancadas ou dos blocos parlamentares, para um período de dois anos. Após a designação, os próprios membros elegem o presi-

dente e o vice-presidente. O número de suplentes corresponde ao de efetivos, sendo permitido ao deputado fazer parte de até duas comissões temáticas, na condição de membro titular. Na Câmara dos Deputados, nenhum parlamentar poderá fazer parte de mais de uma comissão permanente, salvo nos casos regimentais, ao passo que, no Senado Federal, o regimento faculta ao senador fazer parte de até três comissões como titular e três como suplente.

Saliente-se que o art. 78 do regimento proíbe expressamente que membro da Mesa diretora faça parte de comissão permanente, o mesmo ocorrendo com o regimento da Câmara dos Deputados[7]. Todavia, no Senado é lícito a membro da Mesa fazer parte de comissão permanente, exceto o presidente.[8]

Na prática, a principal atribuição dessas comissões consiste na elaboração de pareceres sobre as proposições legislativas. Nesse particular, ensina José Afonso da Silva:

> Em essência, as comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião, o que é feito através de um *parecer*...Seus pareceres têm importância fundamental no processo de formação das leis. São tidos em grande conta na sessão plenária, onde realmente a matéria vai ser discutida e votada definitivamente.[9]

De acordo com o art. 144 do regimento desta Casa, "parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame". É composto de três partes: relatório, fundamentação e conclusão. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça deve concluir pela constitucionalidade/inconstitucionalidade, juridicidade/antijuridicidade e legalida-

7 Art. 26, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

8 Art. 77, *caput* e § 1º do Regimento Interno do Senado Federal

9 SILVA, J. A da. *Processo constitucional de formação das leis.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 109-110.

de/ilegalidade da matéria. Os pareceres das demais comissões temáticas encarregadas do exame de mérito das proposições devem concluir pela aprovação ou rejeição.

Cabe ao presidente da Assembleia Legislativa a distribuição de proposições às comissões temáticas, mas é o primeiro-secretário que a formaliza por meio de despacho. Nenhuma proposição poderá ser distribuída a mais de três comissões para exame quanto ao mérito, sem contar o exame preliminar da Comissão de Justiça, que é encarregada regimentalmente de verificar os aspectos jurídico, constitucional e legal das matérias em tramitação. Em consonância com essa regra básica, não há possibilidade jurídica de uma proposição ser analisada por mais de quatro comissões permanentes. Os projetos de lei referentes a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos são distribuídos apenas a duas comissões temáticas: à Comissão de Justiça, para exame preliminar, e a uma comissão para exame quanto ao mérito.

Se determinada proposição receber, em análise de mérito, parecer contrário de todas as comissões a que for distribuída, será considerada rejeitada para os efeitos regimentais. Isso significa que a matéria não será objeto de discussão e votação posterior pelo Plenário. Todavia, essa norma não se aplica quando o projeto for distribuído a apenas uma comissão para exame de mérito.

A designação de relatores para a elaboração de pareceres sobre as proposições é uma atribuição privativa do presidente de cada comissão temática, sendo admitida a escolha de relatores parciais para analisar o mesmo projeto, em face da complexidade da matéria. No entanto, uma vez aprovado o parecer, este passa a ser da respectiva comissão, e não do relator ou relatores individualmente considerados.

O prazo regimental para a elaboração de pareceres pelas comissões permanentes é de vinte dias para projetos de lei ordinária e de resolução. Se se tratar de projeto de lei complementar ou proposta de emenda à Constituição, o prazo é de quarenta dias e, nos casos de parecer de redação final ou de parecer sobre

emenda, recurso, requerimento, proposta de ação legislativa, indicação, mensagem, ofício ou instrumento assemelhado, o prazo é de dez dias, nos termos do art. 134 do regimento.

Quando o projeto for distribuído a duas ou mais comissões permanentes, estas poderão reunir-se conjuntamente nos casos previstos no Regimento Interno ou mediante deliberação de seus membros, sem prejuízo do exame preliminar da Comissão de Justiça. Ademais, determinada proposição poderá tramitar em regime de urgência a pedido do governador do Estado, para projeto de sua autoria, ou a requerimento de deputado. Na Assembleia de Minas somente poderão tramitar, em regime de urgência, quatro proposições, sendo duas por solicitação do chefe do Poder Executivo e duas a requerimento de deputado. Se se tratar de projeto de iniciativa do governador do Estado distribuído a mais de uma comissão, a CCJ emitirá parecer preliminar, no prazo de cinco dias, e as demais comissões se reunirão conjuntamente para exame do mérito da proposição, nos dez dias subsequentes. Não se submetem a tramitação abreviada as seguintes proposições: as que dependem de quórum especial para aprovação; os projeto de lei orgânica, estatutária ou equivalente a código; e os projetos orçamentários.

Com a promulgação da Resolução nº 5.511, as comissões passaram a gozar da prerrogativa de requerer à Mesa da Assembleia a realização de consulta pública para "subsidiar a elaboração de anteprojeto ou a apreciação de proposição, bem como para colher propostas e sugestões sobre assunto de relevante interesse", com fulcro no art. 79, XVIII, do Regimento. Antes, apenas a Comissão de Participação Popular desfrutava dessa faculdade.

Neste trabalho, destacaremos as competências regimentais das três mais importantes comissões desta Casa, a saber, as de Constituição e Justiça, de Administração Pública e de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

2.1 Comissão de Constituição e Justiça – CCJ

Em todas as casas legislativas (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais) deve haver uma comissão encarregada de realizar o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade das proposições em tramitação. Diz-se preventivo porque incide sobre o projeto em fase de gestação no âmbito do Poder Legislativo, ou seja, antes de ser transformado em lei, em oposição a controle repressivo, que é realizado pelo Poder Judiciário após a promulgação da norma jurídica.

De acordo com o art. 102, III, do Regimento Interno da Assembleia de Minas, compete à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ – apreciar:

a) *os aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições*. No exercício dessa relevante atribuição, cabe a esta comissão verificar a compatibilidade das proposições com as normas das Constituições Federal e Estadual, bem como com as normas gerais emanadas da União, as quais são vinculantes para os Estados.

O art. 170 do Regimento define proposição como "toda matéria sujeita à apreciação da Assembleia Legislativa". Trata-se, pois, de um termo genérico que abarca uma pluralidade de proposições, tais como proposta de emenda à Constituição, projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária e projeto de resolução. Emendas, requerimentos e pareceres também são abrangidas pelo conceito, entre outras matérias especificadas na norma regimental.

b) *a representação que vise à perda de mandato de deputado, nos casos previstos no § 1º do art. 53.* O dispositivo em questão trata do comportamento do parlamentar que infringir proibição prevista no art. 57 da Constituição mineira, cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar e que sofrer condenação criminal por meio de sentença transitada em julgado. Nesses casos, o parecer da comissão será enviado à Mesa da Assembleia e incluído em ordem do dia.

c) *o pedido de sustação do andamento de ação judicial contra deputado.* De acordo com o art. 62, VI, da Carta mineira, modificado pela Emenda à Constituição nº 84, de 2010, compete privativamente à Assembleia Legislativa resolver sobre prisão e sustar o andamento de ação penal contra parlamentar. Nesse caso, antes da deliberação do Plenário, a Comissão de Justiça emite parecer sobre tal pedido.

d) *o recurso de decisão de questão de ordem, na forma do § 1º do art. 167, de decisão de não recebimento de proposição por inconstitucionalidade e o recurso de que trata o § 3º do art. 112.* O regimento da Assembleia de Minas define questão de ordem como "as dúvidas sobre a interpretação deste regimento, na sua prática, ou as relacionadas com o Texto Constitucional", nos termos do art. 165. Se a questão de ordem formulada em Plenário estiver relacionada com a Constituição, é necessária a manifestação da Comissão de Constituição e Justiça, antes da decisão do Presidente da Assembleia.

O § 3º do art. 112 do mesmo diploma regimental cuida especificamente do despacho do presidente da Casa de indeferimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito que não atenda aos requisitos regimentais. Nesse caso, cabe recurso ao Plenário, no prazo de cinco dias, ouvida a Comissão de Justiça.

e) *a adequação de proposição às exigências regimentais, nos termos do disposto no § 5º do art. 173 e no § 2º do art. 288*. O art. 173 do regimento estabelece que o Presidente da Assembleia só receberá proposição que satisfaça os seguintes requisitos: esteja redigida com clareza e observância da técnica legislativa; esteja em conformidade com a Constituição e com o regimento; não guarde identidade nem semelhança com outra em tramitação; e não constitua matéria prejudicada. O § 5º deste artigo estabelece que o projeto que objetivar a declaração de utilidade pública só será recebido pelo presidente da Casa se estiver acompanhada da documentação que comprove o preenchimento dos requisitos legais. Cabe à Comissão de Justiça verificar se essa documentação encontra-se anexada à proposição e, em caso contrário, tomar as medidas cabíveis para a regular tramitação do projeto.

Por outro lado, o § 2º do art. 288 relaciona-se com o projeto de lei de iniciativa popular, que poderá ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça para sua adequação às exigências constitucionais e regimentais. Além disso, encarta-se nas atribuições desta comissão permanente, com fulcro no § 6º do art. 173, o desmembramento, em proposições específicas, de proposição que versa sobre várias matérias. Para exemplificar, a citada comissão poderá transformar determinado projeto de lei que trata de assuntos como saúde, educação e meio ambiente em três projetos distintos, cada qual tramitando separadamente.

A Resolução nº 5.511, de 2015, introduziu profundas alterações no Regimento Interno da Assembleia de Minas e ampliou o papel das comissões permanentes, especialmente da Comissão de Constituição e Justiça. De acordo com a nova sistemática regimental, quando este órgão fracionário concluir pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade de proposição, esta será arquivada, salvo se houver requerimento de um décimo dos membros desta Casa legislativa para que o parecer seja apreciado pelo Plenário. Este requerimento deverá ser apresentado no prazo de cinco dias contados da publicação do parecer no *Diário do Legislativo*, nos termos do *caput* do art. 185 do regimento. Assim, a CCJ passou a ter poder terminativo sobre as proposições sujeitas a sua apreciação, quando o parecer for desfavorável. Essa é a regra geral, que fortaleceu significativamente o poder da comissão. Entretanto, se houver recurso para o Plenário duas situações poderão ocorrer: se ele aprovar o parecer, a proposição será arquivada; se rejeitar, ela será encaminhada às outras comissões a que tiver sido distribuída. Com base na regra revogada, se a Comissão de Justiça concluísse pela inconstitucionalidade de determinada proposição, o parecer era encaminhado à Mesa da Assembleia para posterior votação em Plenário. Dessa forma, os pareceres desfavoráveis dessa comissão necessitavam de uma ratificação do Plenário para acarretar o arquivamento dos projetos.

Outra inovação importante diz respeito à prerrogativa da Comissão de Justiça de proceder ao juízo de admissibilidade das propostas de emenda à Constituição – PECs –, o que não ocorria

anteriormente. Agora, a PEC é encaminhada a esta comissão temática para exame preliminar de constitucionalidade. Se esta concluir pela inconstitucionalidade da proposição, ela será arquivada, o que realça o poder terminativo, salvo se houver requerimento para exame do parecer pelo Plenário. Se o parecer for pela constitucionalidade da proposta, esta será enviada à comissão especial (temporária) para exame de mérito. Pela regra antiga, a proposta era encaminhada apenas à Comissão Especial constituída para esta finalidade, oportunidade em que ela analisava questões de mérito e de constitucionalidade.

Essa alteração regimental foi extremamente positiva e oportuna, uma vez que não se justifica isentar as propostas de emenda à Constituição do controle preventivo de constitucionalidade. Se todas as proposições, de uma maneira geral, submetem-se ao crivo da Comissão de Justiça, por que razão não utilizar o mesmo procedimento para as proposições que visam alterar o texto da Carta mineira? Antes de qualquer coisa, é preciso verificar se tais propostas estão em sintonia com os princípios da Constituição da República, daí a necessidade de juízo preventivo de admissibilidade. Assim, no tocante ao exame preliminar de constitucionalidade dos projetos de lei e das propostas de emenda à Constituição, a Assembleia mineira seguiu o procedimento utilizado no regimento da Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, a proposta de emenda à Constituição é apreciada, exclusivamente, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC –, que é composta de vinte e sete senadores, inexistindo previsão regimental de exame de mérito por comissão especial. Isso demonstra que este órgão colegiado exerce dupla função na Câmara Alta: realiza o juízo de admissibilidade da proposta e o exame de mérito. Se a comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, esta será considerada rejeitada e arquivada definitivamente, mediante despacho do presidente do Senado, a menos que haja recurso para o Plenário se o parecer não for unânime[10].

10 Art. 101, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal

No que se refere ao momento de apreciação das proposições, é oportuno assinalar que, na Assembleia mineira, a Comissão de Justiça é a primeira a se manifestar, no 1º turno, ao passo que, na Câmara Federal, a comissão equivalente é a última a analisar a matéria, além de ter a atribuição regimental de proceder à redação final das proposições em geral. Mas isso não significa dizer que eventual emenda inconstitucional apresentada durante a tramitação do projeto, seja nas comissões, seja no Plenário, não possa ser apreciada pela CCJ. O art. 185, §§ 2º e 3º, do regimento desta Casa prevê a possibilidade da comissão analisar, em 2º turno, de ofício ou a requerimento, alterações ulteriores. Todavia, esse exame posterior da CCJ somente poderá ocorrer antes de iniciada a fase de votação em 2º turno. Se o parecer da comissão concluir pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade da matéria, esta será retirada do texto ou deixará de ser submetida a votação, salvo se o Plenário rejeitar o parecer, em virtude de requerimento apresentado nos termos regimentais.

Na Câmara dos Deputados, as atribuições da CCJC são mais amplas que as da CCJ da Assembleia Legislativa, pois, além de realizar o controle preventivo de constitucionalidade, ela é encarregada da redação final dos projetos, atribuição que, na Assembleia mineira, é da competência da Comissão de Redação. Além disso, na Câmara Federal esta comissão temática goza da atribuição regimental de manifestar-se sobre diversos assuntos, tais como direitos e garantias fundamentais; organização do Estado e dos Poderes; direito constitucional; eleitoral; civil; penal; penitenciário; processual e notarial[11]. Essa enumeração extensa deve-se ao fato de a competência legislativa da União ser muito mais ampla que a do Estado Federado.

A Comissão de Justiça é, sem dúvida alguma, uma das mais importantes comissões temáticas da Assembleia e funciona como um filtro das proposições em tramitação. Além disso, é a que mais emite pareceres, visto que a maioria dos projetos passam pelo exame preliminar de juridicidade, constitucionalidade e le-

11 Art. 32, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

galidade. O quadro a seguir evidencia o elevado número de pareceres editados pela citada comissão:

Comissão de Constituição e Justiça

Legislatura	Parecer pela constitucionalidade	Parecer pela inconstitucionalidade
15ª (2003/2006)	2.960	464
16ª (2007/2010)	3.839	550
17ª (2011/2014)	3.474	560
18ª (até 31/12/2015)	853	174
TOTAL	**11.126**	**1.748**

Fonte: MATE 30/03/2016

Verifica-se que o quantitativo de pareceres desfavoráveis aos projetos é bem inferior ao de pareceres favoráveis, fato que pode levar o leitor a achar que todos os projetos que receberam parecer pela constitucionalidade estejam, efetivamente, em consonância com a Constituição em vigor, o que não é verdade. Em algumas situações, ainda que em caráter excepcional, a CCJ emite pareceres favoráveis a projetos inconstitucionais em razão de injunções políticas que prevalecem sobre questões eminentemente técnicas. Além disso, muitos projetos eivados de vício jurídico em sua redação original podem ser sanados por meio de emenda ou substitutivo apresentado pela própria comissão, o que ocorre frequentemente.

2.2 Comissão de Administração Pública – CAP

No âmbito do Direito Administrativo, o termo "Administração Pública" comporta, tradicionalmente, duas acepções: a formal e a material. Administração em sentido formal é o conjunto de órgãos e entidades administrativas, ou seja, o aparelho burocrático do Estado. Administração em sentido material é a atividade administrativa em si mesma, que abrange a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia (restrições à liberdade e à propriedade), o fomento (incentivo à iniciativa privada) e a intervenção estatal (desapropriação, tombamento etc.).

De acordo com o art. 102, I, do Regimento Interno desta Casa, compete à Comissão de Administração Pública apreciar as matérias relacionadas com:

a) *a organização dos Poderes Executivo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, das Polícias Militar e Civil e do sistema de defesa civil.* Com base nesse dispositivo, encartam-se nas atribuições desta comissão a elaboração de pareceres sobre projetos de lei ordinária ou complementar que disponham sobre fixação de competências dos mencionados órgãos constitucionais, sua estrutura orgânica e o regime jurídico de seus integrantes;

b) *os regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares.* Regime jurídico é o conjunto de princípios e regras que disciplinam as relações entre o poder público e seus servidores. Assim, os direitos, deveres e proibições dos profissionais da administração pública estão elencados no Estatuto dos Servidores Públicos Civis e no Estatuto dos Militares. Todas as proposições que versarem sobre esse campo temático podem ser apreciadas pela citada comissão permanente;

c) *os quadros de pessoal das administrações direta e indireta.* A administração direta abrange o conjunto de órgãos desprovidos de personalidade jurídica, tais como a Governadoria, as Secretarias de Estado, os órgãos colegiados e os órgãos autônomos. A administração indireta abarca o conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica, como é o caso das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Portanto, toda matéria relacionada com o quadro de pessoal dessas instituições encarta-se no campo de atribuição da CAP.

d) *a política de prestação e concessão de serviços públicos*. Trata-se das diretrizes que norteiam a execução dos serviços públicos, sejam prestados diretamente pelo Estado, sejam prestados por empresas concessionárias de serviço público. A concessão é uma modalidade de contrato administrativo por meio do qual o Estado transfere a uma empresa privada, após o devido processo licitatório na modalidade de concorrência, a execução de

determinado serviço público. Assim, as proposições legislativas que versarem sobre essa matéria são passíveis de análise pela Comissão de Administração Pública.

d) *o Direito Administrativo em geral*. Trata-se de tema extremamente amplo e abrange uma pluralidade de institutos jurídicos, tais como a alienação de bens imóveis (venda, permuta, doação etc), contratos de concessão e permissão de serviços públicos; licitação; regime jurídico de servidor público; parcerias público-privadas; e organização administrativa.

Esta comissão temática tem a prerrogativa regimental de emitir parecer sobre os projetos do governador do Estado que objetivam criar, transformar ou extinguir órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, como autarquias e fundações públicas; aumento de remuneração dos servidores ou revisão geral anual; criação, transformação ou extinção de cargos públicos efetivos ou comissionados; plano de carreira dos servidores públicos. Igualmente, cabe a ela apreciar projetos de lei ordinária ou complementar originários dos Tribunais de Justiça e de Contas, bem como do Ministério Público, que se refiram a criação ou extinção de cargos, aumento de vencimentos, revisão geral anual e regime jurídico de seus membros e servidores públicos.

Para se ter uma ideia do quantitativo de proposições apreciadas pela CAP, o quadro a seguir contém o número de pareceres exarados pela mencionada comissão sobre projetos de lei complementar, de lei ordinária e de resolução no período compreendido entre 2003 e 2015:

Comissão de Administração Pública – CAP

Legislatura	Parecer pela aprovação	Parecer pela rejeição
15ª (2003/2006)	173	3
16ª (2007/2010)	147	5
17ª (2011/2014)	137	1
18ª (até 31/12/2015)	19	1
TOTAL	**476**	**10**

Fonte: MATE 30/03/2016

2.3 Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO

O controle e a fiscalização dos gastos públicos é uma questão fundamental nas democracias modernas. Se o Poder Legislativo é o titular do controle externo e o órgão responsável pelo julgamento das contas do Executivo, é natural que, em sua estrutura interna, haja uma comissão temática encarregada de emitir pareceres sobre todas as proposições que impliquem aumento da despesa pública.

Nos termos do art. 102, VII, do Regimento Interno, cabe à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária apreciar as seguintes matérias:

a) *o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI –, o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG –, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, o crédito adicional e as contas públicas, destacadamente as apresentadas pelo Governador do Estado e pelo Tribunal de Contas do Estado.*

O PMDI é um instrumento de planejamento de longo prazo que tem previsão expressa na Constituição Estadual. Seus objetivos estão elencados no § 2º do art. 231 da Carta mineira e serve de fundamento para a elaboração das leis orçamentárias.

O PPAG é um instrumento de planejamento de médio prazo e tem vigência pelo período de quatro anos. Trata-se de uma lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada, nos termos do "caput" do art. 154 da Constituição Estadual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – abrangerá as metas e prioridades da administração pública estadual e incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais, conforme determina o *caput* do art. 155 da Carta mineira.

A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal dos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração indireta e o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, de forma direta ou indireta, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme estabelece o art. 157 da citada Carta Política.

Os créditos adicionais ao orçamento do Estado abrangem os créditos suplementares, especiais e extraordinários. O crédito suplementar corresponde a um reforço de caixa, uma vez que os recursos previstos no orçamento foram insuficientes para a realização do serviço ou da obra. O crédito especial é utilizado para a realização de despesas não previstas no orçamento e o crédito extraordinário destina-se a atender despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública. Todas as matérias de cunho orçamentário são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

As contas do governador do Estado e do Tribunal de Contas também se enquadram nas atribuições desta comissão temática, à qual compete a emissão de pareceres para posterior apreciação da proposição pelo Plenário da Assembleia Legislativa.

b) *o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária do Estado*

As normas orçamentárias, especialmente o PPAG, contém o conjunto de programas e ações a serem implementados pelo Estado na execução das políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, segurança pública etc.) Acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento é verificar se as políticas públicas constantes nas leis orçamentárias, que foram aprovadas pela Assembleia Legislativa, estão sendo cumpridas pelo Poder Executivo.

c) *o sistema financeiro e a matéria tributária*

As proposições legislativas que versam sobre o sistema financeiro estadual e a matéria tributária, que abrange os impostos, as taxas e as contribuições em geral submetem-se à apreciação

desta comissão temática. Assim, projetos que criam ou extinguem tributos, majoram alíquotas e concedem isenções de tributos de competência do Estado, entre outras matérias correlatas, serão objeto de análise da CFFO.

d) *a repercussão financeira das proposições*

Os projetos que impliquem aumento da despesa pública, tais como a criação de Secretarias de Estado, autarquias ou fundações públicas, aumento de vencimentos dos servidores públicos, criação de cargos públicos ou funções de confiança na administração pública, instituição de gratificações e adicionais, bem como a criação de programas orçamentários passam pelo crivo desta comissão permanente. No exercício de suas atividades, cabe a ela verificar se as despesas públicas que se pretende criar estão dentro dos limites fixados pela Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

e) *a comprovação de existência e disponibilidade de receita, nos termos do inciso I do art. 68 da Constituição do Estado*

O dispositivo constitucional de que se cogita estabelece que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III. Na essência, a norma regimental assegura a esta comissão temática a prerrogativa de apreciar se as emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa a projetos do governador têm suporte orçamentário, ou seja, se existem recursos financeiros suficientes para que a atividade seja executada. Igualmente, compete a ela verificar se as emendas ao projeto de lei orçamentária são compatíveis com o PPAG e a LDO, bem como se existe a indicação dos recursos necessários.

e) *a matéria de que tratam os incisos XIV e XVI do art. 100*

O inciso XIV do mencionado artigo regimental reporta-se ao acompanhamento e à fiscalização contábil, financeira, orçamentária,

operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, das entidades da administração indireta, inclusive das fundações e das sociedades instituídas e mantidas pelo Estado, e das empresas de cujo capital social ele participe. O inciso XVI cuida da fiscalização e do controle dos atos da administração pública, que abrange, obviamente, as decisões da administração direta e indireta do Estado.

Verifica-se, portanto, que a comissão de que se cogita é, efetivamente, uma das comissões temáticas mais importantes da Assembleia Legislativa, à qual compete manifestar-se sobre todas as proposições de cunho orçamentário ou que acarretam aumento da despesa pública. De acordo com o § 1º do art. 184 do Regimento Interno, se a proposição depender de pareceres das Comissões de Justiça e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, serão estas ouvidas em primeiro e último lugares, respectivamente. No entanto, essa regra só prevalece no 1º turno, uma vez que, no 2º turno, a proposição é encaminhada a apenas uma comissão para exame de mérito.

Os projetos orçamentários são encaminhados apenas à CFFO para a emissão de pareceres e tramitam em turno único, por expressa determinação regimental. A CCJ não analisa proposições dessa natureza.

Na Câmara dos Deputados, existem duas comissões temáticas distintas para apreciar assuntos desse teor: a Comissão de Finanças e Tributação e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Compete àquela analisar matérias relacionadas com o sistema financeiro nacional; o mercado de capitais; a autorização para funcionamento das instituições financeiras; o sistema financeiro de habitação; os títulos e valores mobiliários; e a dívida pública interna e externa, entre outras matérias[12]. A Comissão de Finanças também goza de poder terminativo quando emite parecer pela rejeição de projeto, sob a ótica da adequação financeira e orçamentária, o que acarreta o arquivamento da proposição. Assim, verifica-se que, na Câmara Federal, não é

12 Art. 32, X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

apenas a Comissão de Justiça que desfruta de poder terminativo em caso de parecer desfavorável à proposição.

Cabe à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle apreciar as seguintes matérias: tomada de contas do presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional no prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa; acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta; planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional; exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas; requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e entidades da administração federal[13]. Essa enumeração é meramente exemplificativa, pois não abarca todas as atribuições regimentais da mencionada comissão.

No Senado Federal, todas as proposições que versam sobre tributação, matéria orçamentária, finanças públicas, empréstimos compulsórios, dívida pública e assuntos correlatos enquadram-se nas atribuições regimentais da Comissão de Assuntos Econômicos[14].

A Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Assembleia de Minas aprecia elevado número de proposições, conforme se constata no quadro abaixo:

Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária – CFFO

Legislatura	Parecer pela aprovação	Parecer pela rejeição
15ª (2003/2006)	729	49
16ª (2007/2010)	686	23
17ª (2011/2014)	677	40
18ª (até 31/12/2015)	85	1
TOTAL	**2.177**	**113**

Fonte: MATE 30/03/2016

13 Art. 32, XI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

14 Arts. 99 e 99-A do Regimento Interno do Senado Federal

3 – O poder deliberativo das comissões permanentes

Conforme dito anteriormente, as comissões permanentes são órgãos fracionários do Poder Legislativo e atuam com número reduzido de parlamentares. Os pareceres exarados por elas servem de subsídio para a votação das proposições em Plenário, que é soberano para decidir pela aprovação ou rejeição. Isso significa dizer que tais pareceres não vinculam o órgão máximo de deliberação parlamentar, visto que este poderá rejeitar projetos que receberam pareceres favoráveis das comissões. Da mesma forma, poderá aprovar proposições que tiveram pareceres contrários desses órgãos fracionários, salvo nos casos regimentais.

Entretanto, o Regimento Interno da Assembleia de Minas enumera as proposições sujeitas à apreciação conclusiva das comissões temáticas, situação em que fazem as vezes do Plenário na discussão e votação das matérias. As proposições submetidas ao poder deliberativo das comissões são as de menor complexidade, as quais dispensam estudos mais aprofundados, e abarcam a maioria das proposições que tramitam nesta Casa legislativa.

Trata-se dos projetos de lei que versam sobre a declaração de utilidade pública e a denominação de próprios públicos, bem como dos requerimentos escritos que solicitarem: providência a órgão público ou entidade pública ou privada; manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público ou de pessoa que tenha se destacado por relevante serviço prestado à sociedade; manifestação de apoio ou congratulações; manifestação de repúdio ou protesto; e informação a órgão ou entidade pública de outra unidade da Federação ou a entidade privada. Todas as proposições sujeitas ao poder deliberativo das comissões tramitam em turno único, observadas, no que couber, as normas regimentais aplicáveis às matérias submetidas à deliberação do Plenário.

Nesses casos, os pareceres favoráveis à proposição acarretam aprovação e os contrários implicam rejeição, não havendo necessidade de ulterior votação pelo Plenário da Assembleia Legislativa. Entretanto, existe a possibilidade regimental da apreciação do

mérito da proposição pelo Plenário, desde que haja requerimento de um décimo dos membros desta Casa no prazo de dois dias contados da publicação da decisão no *Diário do Legislativo.*

Portanto, o procedimento normal na Assembleia mineira é a apreciação dos projetos pelo Plenário em dois turnos de discussão e votação, após a emissão de pareceres pelas comissões temáticas. Excepcionalmente, determinadas matérias submetem-se à deliberação conclusiva dessas comissões, o que implica o poder de aprová-las ou rejeitá-las sem a participação do Plenário no processo legislativo. Na prática, como a maioria dos projetos que tramitam nesta Casa referem-se a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos, o critério geral (deliberação em Plenário e tramitação em dois turnos) converte-se em critério excepcional (deliberação conclusiva e tramitação em turno único). Na Câmara dos Deputados, as proposições tramitam em turno único, salvo a proposta de emenda à Constituição, o projeto de lei complementar e os demais casos especificados no regimento[15]. Outrossim, no Senado Federal as proposições tramitam em um só turno, exceto a proposta de emenda à Constituição[16]. Esta tramita em dois turnos em virtude de determinação constitucional expressa.

A nosso ver, esse poder deliberativo das comissões temáticas deveria ser ampliado, pois, a rigor, são elas que analisam profunda e detidamente as proposições em tramitação, realizando os estudos necessários ao aperfeiçoamento dos textos normativos. Para tanto, contam com o assessoramento técnico-legislativo de profissionais altamente capacitados (consultores e assessores), os quais dão o suporte necessário aos membros das comissões para a elaboração das leis e a fiscalização da administração pública. Além disso, as decisões do Plenário têm um viés eminentemente político, ao passo que as decisões dos órgãos fracionários têm um aspecto predominantemente técnico, o que justifica a ampliação de sua competência deliberativa.

15 Art. 148 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

16 Art. 270, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, o poder deliberativo das comissões permanentes é bem mais amplo do que na Assembleia de Minas e constitui o procedimento comum. As exceções estão enumeradas no regimento e abrangem as seguintes proposições: projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de comissão; que tratam de matérias arroladas no art. 68, § 1º, da Constituição da República; de iniciativa do Senado Federal; que forem aprovados pelo Plenário de qualquer das casas legislativas; que receberam pareceres divergentes; e que tramitam em regime de urgência[17].

Todavia, as normas regimentais não podem ignorar algumas diretrizes estabelecidas na Constituição da República, as quais, de forma antecipada, exigem a deliberação do Plenário sobre determinadas proposições. É o caso da proposta de emenda à Constituição, que será discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, e será aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos de seus membros. Procedimento semelhante ocorre no âmbito estadual, uma vez que tais propostas deverão sujeitar-se ao crivo do Plenário, observado o *quorum* de três quintos dos membros da Assembleia Legislativa.

A propósito do procedimento deliberante das comissões no âmbito federal, ensina Paulo Adib Casseb:

> A disciplina regimental da matéria, no Brasil, posiciona o procedimento deliberante das comissões como a regra geral no processo legislativo, instaurado de modo automático, sem que o Plenário tenha de manifestar-se expressamente, deferindo a delegação. Na realidade, o presidente da Casa que recebe a proposição verifica se há compatibilidade com o procedimento deliberante e, ao distribuir o projeto para a comissão competente já menciona, no próprio despacho, o procedimento a ser utilizado. O sistema de comissões deliberantes desponta, então, como verdadeiro "procedimento normal", tanto na Câmara dos Deputados como no Senado[18].

17 Art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

18 CASSEB, P. A. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 319.

O poder deliberante das comissões permanentes da Assembleia de Minas, que incide sobre determinadas proposições enumeradas no regimento, não se confunde com o poder terminativo da Comissão de Constituição e Justiça. Aquele substitui o Plenário na análise de mérito, ao passo que este substitui o Plenário no exame preliminar de constitucionalidade. Quando a CCJ concluir pela inconstitucionalidade de um projeto, este será arquivado antes da apreciação do mérito, salvo se houver apresentação de recurso.

Alguns autores, como Paulo Adib Casseb[19] e Luciana Botelho Pacheco[20], entendem que, em caso de arquivamento de proposição resultante de parecer desfavorável da Comissão de Justiça, o projeto poderia ser reapresentado na mesma sessão legislativa, não se aplicando o disposto no art. 67 da Constituição da República. O preceito em referência determina que o projeto rejeitado somente poderia ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das casas do Congresso Nacional. Discordamos desse ponto de vista, pois, nesse caso, estar-se-ia estabelecendo certa primazia ou importância do exame de mérito sobre o controle preventivo de constitucionalidade. Quando a Comissão de Justiça conclui pela inconstitucionalidade de determinada proposição, em razão de desconformidade com a ordem jurídica em vigor, entendemos que o efeito terminativo (arquivamento) corresponde a uma rejeição do projeto, o que inviabilizaria sua tramitação na casa legislativa, salvo requerimento a ser apreciado pelo Plenário. Assim, tanto a inviabilidade jurídica (juízo de admissibilidade) quanto a inviabilidade de mérito (conveniência, oportunidade, utilidade etc.), apreciada pelas demais comissões temáticas, impediria a apresentação de novo projeto na mesma sessão legislativa, exceto se for subscrito pela maioria absoluta dos membros do Parlamento.

19 Ob. cit. p.321.

20 PACHECO, Luciana Botelho. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados*. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2002.

O exame de mérito das proposições não pode se sobrepor ao exame de constitucionalidade, pois, em ambos os casos, há uma deliberação dos órgãos fracionários do Poder Legislativo, embora sob ângulos distintos. Afirmar que a regra do art. 67 da Lei Maior não se aplica quando a Comissão de Justiça atestar a inconstitucionalidade de um projeto seria, em última análise, colocar em segundo plano o controle preventivo de constitucionalidade e, consequentemente, a integridade do texto constitucional, que é a lei fundamental do Estado e fundamento de validade para todas as normas jurídicas. Para corroborar esse entendimento, poder-se-ia mencionar, analogicamente, o veto do Executivo (negativa de sanção) a projeto aprovado no Legislativo, o qual tem como fundamentos a inconstitucionalidade e a contrariedade ao interesse público. Em ambos os casos, o chefe do Executivo manifesta sua discordância com a proposta de lei, caso em que o processo será devolvido ao Parlamento para apreciação. Independentemente do argumento invocado pela autoridade governamental para motivar a negativa de sanção, seja por razões jurídicas, seja por razões de interesse público, isso não altera a essência do veto, que é a recusa do Executivo em transformar o projeto em lei.

Dessa forma, parece-nos razoável a tese segundo a qual os poderes terminativo e deliberativo das comissões temáticas se equivalem para os efeitos de proibir a proposta de novo projeto na mesma sessão legislativa.

4 – Iniciativa legislativa das comissões permanentes

Todas as comissões temáticas têm a prerrogativa de apresentar projetos de lei. Essa afirmação tem suporte no *caput* do art. 65 da Constituição do Estado, que assegura a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa a iniciativa de lei complementar e ordinária, comando que reproduz, *mutatis mutandis*, o disposto no *caput* do art. 65 da Constituição da República. Seguindo as diretrizes constitucionais, o art. 186, III, do Regimento Interno da Assembleia também assegura às comissões a iniciativa de apresentar projeto.

Todavia, o poder de deflagração do processo legislativo pelos órgãos fracionários do Parlamento não abrange qualquer matéria, uma vez que devem ser observadas as regras básicas de iniciativa privativa estabelecidas no ordenamento constitucional vigente, as quais constituem desdobramento do clássico princípio da Separação de Poderes.

Nessa linha de raciocínio, as comissões não poderão usurpar as competências reservadas a outros órgãos e autoridades, sob pena de vício formal de inconstitucionalidade. A título de exemplificação, as proposições que versam sobre orçamentos públicos e a organização e a atividade do Poder Executivo são de iniciativa exclusiva do governador do Estado. Igualmente, o projeto de lei complementar que trata da organização e divisão judiciárias do Estado encarta-se no domínio legislativo do Presidente do Tribunal de Justiça. Da mesma forma, o projeto de lei complementar que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado somente será apresentado pelo presidente daquela corte.

Ainda que o assunto seja da competência exclusiva da Assembleia Legislativa, é preciso ficar atento às disposições constitucionais e regimentais pertinentes ao objeto. Isso significa dizer que nem toda matéria afeta ao Parlamento pode ser deflagrada por qualquer comissão permanente. Para exemplificar, a fixação dos subsídios do governador, do vice-governador e dos secretários de Estado depende de projeto de lei de iniciativa privativa da Mesa da Assembleia[21]. Outrossim, a fixação dos subsídios dos deputados também segue o mesmo procedimento. A elaboração e alteração do Regimento Interno, que trata da organização e funcionamento do Poder Legislativo, só poderá ser realizada mediante projeto de resolução de iniciativa da Mesa[22].

21 Art. 66, I, "a", da Carta mineira e art. 79, XVII, "b", do Regimento Interno da Assembleia Legislativa

22 Art. 66, I, "a", da Carta mineira e art. 79, VII, "a", do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

Quanto à proposta de emenda à Constituição do Estado, embora possa ser apresentada pela Assembleia Legislativa, a Carta mineira exige que ela seja subscrita por, no mínimo, um terço dos membros do Parlamento, ou seja, deve ter a assinatura de pelo menos vinte e seis deputados. Em face dessa exigência constitucional, pode-se afirmar, em princípio, que as comissões permanentes não têm a prerrogativa de apresentar proposições dessa natureza.

Dessa forma, se a matéria não se encartar nas ressalvas anteriormente citadas, qualquer comissão temática poderá apresentar projetos de lei ordinária e complementar e projetos de resolução. As tabelas a seguir mostram o número total de projetos de iniciativa das comissões apresentados nas últimas quatro legislaturas, até dezembro de 2015, na Assembleia de Minas, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sem discriminação quanto à espécie legislativa utilizada.

Projetos de iniciativa das comissões permanentes (ALMG)

Legislatura	Projetos
15ª (2003/2006)	93
16ª (2007/2010)	46
17ª (2011/2014)	152
18ª (até 31/12/15)	14
TOTAL	**305**

Fonte: MATE 30/03/2016

Projetos de iniciativa de comissões permanentes (Câmara dos Deputados)

Legislatura	Projetos
52ª (2003/2006)	83
53ª (2007/2010)	94
54ª (2011-2014)	72
55ª (até 31/12/15)	19
TOTAL	**268**

Fonte: Sistema de Informação Legislativa – Câmara dos Deputados
Data: 17/05/16

Projetos de iniciativa de comissões permanentes (Senado Federal)

Legislatura	Projetos
52ª (2003/2006)	151
53ª (2007/2010)	80
54ª (2011-2014)	116
55ª (até 31/12/15)	25
TOTAL	**372**

Fonte: Senado Federal – Portal de Legislação
SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional - Data: 20/05/16.

Verifica-se, pois, que as 21 comissões permanentes da Assembleia de Minas apresentaram mais projetos de lei ordinária, complementar e de resolução que as 23 comissões temáticas da Câmara Federal nas legislaturas em referência. Isso demonstra que os órgãos fracionários desta Casa são mais ativos do que os da Câmara dos Deputados no tocante à deflagração do processo legislativo. Entretanto, as comissões temáticas do Senado Federal apresentaram mais proposições que os órgãos correspondentes na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa, sendo que a maioria delas foram projetos de resolução de iniciativa da Comissão de Assuntos Econômicos. Trata-se de projetos de resolução que autorizaram a União, os Estados e os Municípios a contratarem operação de crédito externo com instituições internacionais.

No que diz respeito apenas à Assembleia de Minas, no período compreendido entre 2003 e 2015, foram apresentados 16.369 projetos de iniciativa de deputado, número aproximadamente cinquenta vezes maior que o quantitativo apresentado pelas comissões permanentes.

Esse elevado número de proposições de iniciativa parlamentar demonstra a vocação cultural do Poder Legislativo para a produção do Direito, havendo uma preocupação mais acentuada com a elaboração normativa, independentemente da qualidade

dos textos legais. Concorre para essa proliferação de proposições o exorbitante número de projetos relativos a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos, o que corresponde a, aproximadamente, 80% do total de projetos apresentados nesta Casa.

De todo modo, não obstante o excessivo número de projetos apresentados pelos parlamentares, fato que realça a preeminência da função legislativa em relação às outras funções desta Casa, as comissões permanentes não esgotam suas atividades emitindo pareceres sobre as proposições em tramitação, pois têm a prerrogativa constitucional e regimental de deflagrar o processo legislativo, a par da atuação fiscalizadora. Na prática, a atividade por excelência desses órgãos fracionários consiste na emissão de pareceres e, ainda que não tenham efeito vinculante, os estudos realizados pelas comissões funcionam como subsídios valiosos para a votação definitiva da matéria pelo Plenário, que, normalmente, segue a orientação exarada nessas peças opinativas.

O papel dessas comissões é destacado pelo constitucionalista José Afonso da Silva:

> As comissões parlamentares têm papel de relevante importância no processo legislativo. Na maioria dos casos cabe-lhes o preparo dos textos, sobre os quais oferecem pareceres ou relatórios, que servirão de base para a discussão e votação por parte da Câmara reunida em sessão plenária. Há hipóteses em que esse preparo vai além do simples exame e estudo de um projeto inicial, partindo a Comissão de uma mera petição legislativa, isto é, de uma petição para que se elabore uma lei sobre determinada matéria[23].

Posição semelhante é extraída do magistério de Paulo Bonavides, que, ao abordar a influência dos grupos de pressão no âmbito do Poder Legislativo, realça a atuação de tais grupos principalmente sobre as comissões parlamentares, as quais atuam em

23 SILVA, J. A da. *Comentário contextual à constituição*. 6.ed. São Paulo, Malheiros, p.432, 2008.

menor número de Deputados e constituem a chave do processo legislativo. Segundo ele, "a sorte das leis, onde o parlamento ainda legisla, se decide menos no plenário do que nas comissões técnicas de cada câmara"[24].

5 – CONCLUSÃO

As comissões permanentes exercem papel fundamental no Poder Legislativo, pois, além da produção de pareceres que subsidiam as decisões do Plenário, exercem função fiscalizadora sobre a administração pública e gozam da prerrogativa constitucional e regimental de apresentar projetos de lei. Os estudos técnicos sobre as proposições ocorrem no âmbito desses órgãos fracionários, os quais contam com o assessoramento de profissionais altamente qualificados.

A Resolução nº 5.511, de 2015, ampliou significativamente as prerrogativas das comissões, principalmente da Comissão de Constituição e Justiça, encarregada do controle preventivo de constitucionalidade. Agora, sempre que ela concluir pela inconstitucionalidade de determinada proposição, esta será arquivada, não havendo necessidade de posterior deliberação do Plenário, salvo se houver recurso. Ademais, esta comissão recebeu a atribuição regimental de proceder ao juízo de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição, modificando completamente o tratamento antes dispensado à matéria, visto que tal proposta era encaminhada somente à comissão especial para receber parecer. Em ambos os casos, o Parlamento mineiro seguiu, em linhas gerais, o procedimento previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A consulta pública, que antes somente poderia ser solicitada à Mesa diretora pela Comissão de Participação Popular, agora pode ser requerida por qualquer comissão da Assembleia Legislativa, o que amplia as possibilidades de participação do cida-

24 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 23.ed. São Paulo, Malheiros, p.468, 2016.

dão nas atividades relacionadas com o processo de elaboração normativa. Aliás, quanto mais o indivíduo participa do processo legislativo, mais concorre para a legitimidade das leis, sobretudo porque elas devem corresponder aos anseios do povo e refletir a realidade social.

Quanto ao poder deliberativo das comissões, que é a regra geral tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, na Assembleia de Minas ainda configura uma exceção, pois abrange apenas os projetos de lei que versam sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos. Entendemos que essa competência deliberativa dos órgãos fracionários poderia ser ampliada, reservando-se ao Plenário algumas proposições de maior repercussão e que dependam de quórum qualificado para serem aprovadas.

Assim, as comissões permanentes concorrem de forma significativa para o aperfeiçoamento da legislação, seja por meio das proposições que apresentam, seja sobretudo por meio dos pareceres que emitem sobre os projetos em tramitação. Os trabalhos parlamentares seriam extremamente pobres sem a participação das comissões, uma vez que a análise profunda, criteriosa e detalhada dos projetos é realizada no âmbito desses órgãos fracionários, os quais fornecem subsídios relevantes para a votação definitiva pelo Plenário. Este decide com base em critérios predominantemente políticos, enquanto as comissões decidem com fulcro em aspectos preponderantemente técnicos.

Dessa forma, as alterações no Regimento da Assembleia mineira fortaleceram as comissões permanentes, ampliaram suas atribuições e dispensaram a elas o tratamento mais compatível com a sua importância no processo legislativo.

6 – Referências

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, 550 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. 6.ed. Brasília: 2003, 425 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento interno do Senado Federal.* Brasília: 1999. 2 v.

BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1988.* Disponível em: < > Acesso em: 29 mar. 2016.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, 365 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo.* 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, 344 p.

MANUAL de redação parlamentar. 3ª.ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013, 396 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional.* 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 1486 p.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa:* Resolução n. 5.176, de 6 de novembro de 1997. Belo Horizonte: 1997. 126 p.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais.* Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989>. Acesso em: 29 mar. 2016.

PACHECO, Luciana Botelho. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados*. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2002.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. 3.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015, 138p.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis.* 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, 373 p.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição.* 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, 1027 p.

SOUZA, Hilda de. *Processo legislativo: linhas jurídicas essenciais.* Porto Alegre: Sulina, 1998, 160 p.

TRINDADE, João. *Processo legislativo constitucional.* 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016, 304 p.

4

O contigenciamento orçamentário e seus efeitos na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – uma análise da execução orçamentária da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015

Luiza Cristina de Almeida[1]

Isabella Virgínia Freire Biondini[2]

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 18 | Número 30 | jul/dez 2016

Resumo: Este trabalho tem como foco a análise dos efeitos causados pelo contingenciamento orçamentário à gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015. Nos últimos anos, o contingenciamento de despesas tem-se tornado cada vez mais recorrente nos órgãos e entidades públicos brasileiros. Essa recorrência decorre, principalmente, das frequentes vicissitudes econômicas e políticas. Diante desse quadro, gestores públicos veem-se compelidos a alterar o planejamento estratégico dos setores organizacionais afetados pelo contingenciamento, eliminando e/ou mitigando atividades e programas anteriormente delineados. A justificativa do tema reside no fato de o contingenciamento impactar impositivamente órgãos e entidades públicos à redução de gastos e ao

1 Pós-graduanda em Gestão Fiscal e Tributária pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Administração Pública, com ênfase em Gestão Pública, pela Fundação João Pinheiro. Consultora Administrativa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. E-mail: luiza.almeida@almg.gov.br

2 Professora da Escola Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Mestre em Administração Pública pela FJP. E-mail: isabella.freire@fjp.mg.gov.br

consequente estabelecimento de formas alternativas de atuação organizacional. Para o desenvolvimento deste estudo foram realizadas consultas e análises dos relatórios de execução financeira constantes do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, bem como entrevistas com diretores e gerentes-gerais de algumas das áreas pertencentes à estrutura organizacional da Casa Legislativa. Como resultados, tem-se que a redução de gastos ocorreu, em sua maior parte, no exercício financeiro de 2015 e que os efeitos desta redução foram positivos para o aperfeiçoamento da gestão organizacional na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Orçamento Público. Leis Orçamentárias. Contingenciamento Orçamentário. Implicações. Gestão. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

***Abstract*:** *This work focuses on the analysis of the effects of the management of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais in the fiscal years 2013, 2014 and 2015 the budget contingency. In recent years, the expense curtailment has become increasingly recurrent in Brazilian bodies and public entities. This recurrence is mainly due to the frequent economic and political vicissitudes. Given this situation, public administrators find themselves compelled to change the strategic planning of organizational sectors affected by the curtailment, eliminating or mitigating activities and programs outlined above. The aim of this study is to assess the implications of the budget contingency in the management of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais in the fiscal years 2013, 2014 and 2015. The theme of justification lies in the fact that the contingency impact mandatorily public bodies and entities reducing spending and the consequent establishment of alternative forms of organizational performance. To develop this study were carried out analysis and reporting of budget execution reports contained in the website of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais, as well as interviews with directors and managers of some of the areas belonging to the organizational structure of that Legislature. As a result has been the reduction in spending occurred mostly in fiscal 2015 and the effects of this reduction were positive for improving the organizational management of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais.*

Keywords: *Public Budget. Budget laws. Contingency Budget. Implications. Management. Legislative Assembly of the State of Minas Gerais.*

1 – Introdução

Os entes políticos e administrativos da Federação brasileira estão sujeitos às vicissitudes do orçamento público. Uma superestimativa de receitas, uma alteração no contexto econômico do País (crise financeira, por exemplo) ou um aumento da despesa previamente fixada podem afetar, impositivamente, a gestão dos órgãos e entidades públicos.

A ocorrência dessas e de outras vicissitudes compelem os gestores à alteração do planejamento estratégico da organização, com vistas tanto a uma adequação à nova realidade orçamentária do órgão ou da entidade quanto ao atendimento do disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[3]. Tal alteração no planejamento organizacional implica, muitas vezes, mitigação e/ou eliminação de programas e políticas públicos, supressão de licitações e contratações, redução de atividades de treinamento e desenvolvimento de servidores, entre outras consequências.

Atualmente, o contingenciamento de despesas ou limitação de empenho, caracterizado pela falta de disponibilidade financeira para arcar com todas as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), tem-se tornado cada vez mais recorrente na administração pública brasileira. Por conseguinte, entes governamentais continuamente tem enfrentado problemas oriundos de contingenciamentos orçamentários[4].

---

3 Art. 9º – Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

4 Segundo o sítio eletrônico Valor Econômico, o Orçamento de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2016, aprovado em R$ 92 bilhões, apresentou, após a publicação de um Decreto de Contingenciamento, um corte de R$ 2 bilhões, que atingiram 30 setores do Executivo, entre os quais a segurança e a saúde. "Os maiores estão na rubrica 'encargos gerais da Fazenda' (R$ 402,7 milhões), 'reserva de contingência' (R$ 378,2 milhões) e 'setor

O presente trabalho tem a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) como organização analisada. Pesquisou-se sobre a estrutura organizacional e sobre as atribuições de alguns dos órgãos integrantes da Secretaria da ALMG bem como sobre as limitações financeiras e as consequências impostas nos últimos anos à instituição. Indagou-se, diante do atual quadro brasileiro de restrição orçamentária e contingenciamento de despesas, quais os efeitos decorrentes do contingenciamento do orçamento estadual de Minas Gerais durante os exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015 na gestão da ALMG.

Esta pesquisa teve como único escopo o estudo dos efeitos causados pelo contingenciamento do orçamento público estadual nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Averiguou-se quais atividades e programas organizacionais foram mitigados e/ou eliminados em virtude das restrições orçamentárias impostas. O objetivo principal deste trabalho é avaliar os efeitos decorrentes, em maior ou menor grau, do contingenciamento do orçamento de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013 a 2015 na gestão da ALMG. Este estudo se mostra importante pelo fato de ser o contingenciamento de despesas uma realidade na gestão pública brasileira, cabendo, portanto, aos gestores públicos a realização de cortes de gastos e busca de alternativas para o atendimento das principais demandas organizacionais.

Para a elaboração do presente estudo, partiu-se da suposição de que, em virtude do orçamento público de Minas Gerais ter sofrido relevante contingenciamento no período analisado, uma redução impositiva de despesas foi observada na gestão da ALMG. Essa redução de custos impossibilitou a realização de parte das atividades e dos programas previstos no planejamento organizacional, fato que comprometeu negativamente a capacidade operacional e a gestão administrativa desse órgão.

segurança' (R$ 360,3 milhões). A Saúde aparece em quarto lugar, com um corte de R$ 198,9 milhões". (Moura e Souza, 2016)

Com relação à metodologia, utilizou-se o método indutivo, uma vez que, a partir da observação de um caso particular, esperou-se obter generalizações. O tipo de pesquisa utilizado foi a exploratória, já que se fez uso de levantamentos bibliográficos e documentais (documentação indireta) e de pesquisa de campo (documentação direta). Quanto à natureza dos dados, estes foram de caráter quantitativo e qualitativo, pois além da análise de dados orçamentários, retirados dos relatórios de execução financeira disponíveis no sítio eletrônico da ALMG, realizou-se entrevistas individuais com gestores de algumas áreas afetadas pelo contingenciamento orçamentário.

Para a realização das entrevistas, utilizou-se de um questionário de perguntas dissertativas, em que foi possível ao gestor oferecer respostas detalhadas e completas, conforme suas experiências profissionais. Em tais entrevistas, coletou-se informações sobre as principais implicações ocasionadas, na ALMG, pelo contingenciamento do orçamento nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015.

Após a fase de entrevistas, analisou-se as informações e os dados nela obtidos, e efetuou-se a junção de tais informações e dados com os valores orçamentários dispostos no sítio eletrônico da Casa Legislativa. Dessa forma, efetuou-se o mapeamento dos principais efeitos do contingenciamento de despesas na gestão organizacional da ALMG.

2 – Orçamento público

O orçamento público é tido como um instrumento de planejamento e controle das finanças públicas. Teve origem no ano de 1215, na Inglaterra, quando o rei João Sem Terra expediu ordens a respeito da arrecadação tributária do reino e as formalizou na Carta Magna vigente à época.

A história da evolução conceitual do orçamento público, segundo GIACOMONI (2012, pp. 54 e 55), pode ser dividida em dois períodos: tradicional e moderno. Considera-se um contínuo,

em que o orçamento tradicional seria o extremo inicial da história orçamentária[5] e o orçamento moderno[6], o extremo final. O orçamento tradicional objetivava, prioritariamente, estabelecer um controle político sobre o Poder Executivo. Visava-se ao equilíbrio financeiro e ao controle da expansão dos gastos. O orçamento moderno teria como objetivo principal se constituir em um instrumento de administração auxiliar dos órgãos e entidades públicos no planejamento organizacional e orçamentário. Como ensina Giacomoni (2012, p. 58): "A partir de suas características como documento de 'antecipação', o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo."

2.1 Leis orçamentárias

O contexto econômico do Brasil nas décadas de 1970 e 1980, em que se verificava o aumento dos déficits públicos e, por conseguinte, do desequilíbrio entre receitas e despesas, tornou necessária a organização das finanças brasileiras e a implementação e propagação de uma cultura de planejamento em toda a administração pública. Uma medida utilizada para o alcance e o estabelecimento de tal cultura de organização e planejamento foi a instituição, pela Constituição da República de 1988, de duas importantes leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA)[7] e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Lei Orçamentária Anual (LOA), também evidenciada na CRFB/88, foi instituída pela Constituição de 1824.

No Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, art. 165, da CRFB/88, está disposto que "Leis de iniciativa

5 Segundo BURKHEAD apud GIACOMONI (2012), o extremo inicial da história orçamentária se deu em 1822, quando foi apresentado, na Inglaterra, o primeiro orçamento formal da história.

6 O orçamento moderno é considerado um modelo "ideal" de orçamento. Portanto, inatingível.

7 O PPA instituído pela CF/88 corresponde a um avanço em relação ao Plano Plurienal previsto no art. 23 da Lei 4.320/64.

do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais". Sobre a inovação desse dispositivo constitucional e sua importância para a gestão pública brasileira, Giacomoni (2012, pp. 222 e 223) afirma que

> A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. [...] cabe destacar a criação dos novos instrumentos: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais.

Nóbrega (2002, p. 91) também acredita na contribuição das peças orçamentárias para a evolução do planejamento na administração pública brasileira. Segundo o autor:

> As peças orçamentárias vêm ganhando relevo muito maior, primeiramente porque mostraram preocupação com a estabilização fiscal, apresentando metas de redução de déficits orçamentários e controle da dívida pública. Estabelecem também um horizonte de planejamento plurianual que fortalece o gestor na tomada de decisões. (NOBREGA, 2002, p.91)

O PPA está previsto no inciso I do art. 165 da CRFB/88 e detalhado no § 1º do mesmo artigo, e deverá, de acordo com tais dispositivos, ser o instrumento de planejamento orçamentário responsável pelo estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, dos objetivos e das metas da administração pública federal, tanto para as despesas de capital e outras delas decorrentes quanto para as relativas aos programas de duração continuada. A vigência do PPA é de quatro anos, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, segundo dispõe o art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Assim, O PPA é um plano que detalha os programas e ações de governo para o quadriênio seguinte à sua elaboração e aprovação. É, portanto, um instrumento de planeja-

mento de médio prazo que visa a manter, em conjunto com as demais leis orçamentárias, vínculos necessários ao estabelecimento de objetivos comuns e planos de ação conjuntos para o atendimento das demandas sociais. Como ponto inicial do planejamento governamental, o PPA anualmente será aperfeiçoado e efetivado por meio da LDO e da LOA (NÓBREGA, 2002).

A LDO, mencionada no inciso II do art. 165 da CRFB/88, possui como funções: estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária, e estabelecer as políticas de aplicação das agências de fomento[8]. Sobre o assunto, assim dispõe Giacomoni (2012, p. 227): "Anualmente, o Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo projeto de lei de diretrizes orçamentárias que, aprovada, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária".

Como mencionado, a LDO foi uma inovação trazida pela CRFB/88 com a finalidade de fortalecer a participação do Poder Legislativo no processo de discussão orçamentária, posto que possibilitaria a este Poder a prerrogativa da análise antecipada de um pré-orçamento. Ademais, com suas diretrizes, objetivos e metas, teria ainda como escopo dar mais clareza e prudência à elaboração da LOA, bem como maior transparência e planejamento ao processo orçamentário brasileiro. (NÓBREGA, 2002). Por isso, a LDO é tida como um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), uma vez que estabelece, com base no conteúdo do PPA, as metas e prioridades que deverão constar da LOA. Tal particularidade pode ser observada na afirmação de Nóbrega (2002, p. 108), que enuncia ser a LDO um orçamento prévio, que "visa a dar mais clareza e razoabilidade à elaboração da lei orçamentária, bem como serve de permeio entre a lei orçamentária anual e o plano plurianual".

8 Constituição Federal de 1988, art. 165, § 2º.

Por fim, a terceira, mas não menos importante peça orçamentária, é a Lei Orçamentária Anual (LOA), prevista no inciso III do art. 165 da CRFB/88, que tem a função de prever as receitas e autorizar as despesas para o exercício financeiro ao qual corresponde. Cabe mencionar o disposto no § 8º do referido art. 165, segundo o qual, a lei orçamentária anual não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa[9].Ainda dispostos no art. 165 da CRFB/88 estão os três orçamentos que deverão compor a lei orçamentária anual. Eis o que dispõem os incisos I, II e III do § 5º do art. 165:

> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
>
> I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
>
> II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
>
> III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Em caso de necessidade, durante o exercício financeiro, de suplementação das despesas autorizadas na LOA, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo projeto de lei de crédito adicional. Caso a necessidade seja de supressão de despesas, fato originário, em geral, de contextos de instabilidade econômica e/ou fiscal, o Poder Executivo editará, em obediência ao disposto no art. 9º da LRF, os chamados Decretos de Contingenciamento[10].

9 Constituição Federal de 1988, art. 165, § 8º: A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

10 O conceito de Decreto de Contingenciamento será abordado no Capítulo 4

As três peças orçamentárias previstas na CRFB/88 – PPA, LDO e LOA – são instrumentos de planejamento e controle das finanças públicas brasileiras. Para as finanças públicas estaduais e municipais – e em decorrência da não edição da lei complementar prevista no §9º do art. 165 da CRFB/88[11], que visaria a estabelecer normas gerais de finanças públicas –, o gestor público deve observar o disposto nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. A próxima subseção deste trabalho aborda as leis orçamentárias previstas na atual Constituição do Estado de Minas Gerais (CE/89).

2.1.2 Leis orçamentárias do Estado de Minas Gerais

Assim dispõe o art. 153 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CE/89):

> Art. 153 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> I – o plano plurianual de ação governamental;
>
> II – as diretrizes orçamentárias;
>
> III – o orçamento anual.

O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) é um instrumento de planejamento de médio prazo do governo estadual, que define os programas e ações a serem executados em um prazo de quatro anos (o PPAG é elaborado no primeiro ano de um mandato, devendo ser encaminhado à Assembleia Legislativa para análise até o dia 30 de setembro; entra em vi-

---

do corrente trabalho.

11 Art. 165, §9º, da CRFB/88: "Cabe à lei complementar: I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e o funcionamento de fundos".

gência no segundo ano do mandato, e permanece vigente até o final do primeiro ano do mandato seguinte). Tais programas e ações são definidos com base nas carências e demandas sociais verificadas e terão sua efetividade mensurada por meio de indicadores físicos e financeiros. Apesar de possuir vigência de quatro anos, o PPAG é revisto anualmente, com vistas a uma adequação do planejamento estadual às necessidades sociais. Além de definir a formulação dos programas governamentais do quadriênio, o PPAG também orienta as proposições das diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais.

A LDO tem a função de estabelecer os programas e ações do PPAG prioritários para o exercício financeiro ao qual corresponderá. Ela ainda estabelece as regras para a elaboração do orçamento e as metas fiscais dos próximos três anos. É elaborada anualmente e encaminhada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa até o dia 15 de maio, para viger no ano seguinte.

Já a LOA tem a função de definir detalhadamente, por meio de receitas e despesas, os valores que serão utilizados para o financiamento do conjunto de ações e programas constantes do PPAG. Tem também a função de, conforme o § 2º do art. 157 da CE/89, em compatibilização com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado[12], reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critérios populacionais. A LOA do Estado de Minas Gerais é composta por dois dos três orçamentos previstos na CF/88. São eles: o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. A LOA é encaminhada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa para aprovação até o dia 30 de setembro de cada ano.

12 O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é o plano estratégico de longo prazo do Estado de Minas Gerais. Ele visa a estabelecer, por meio de uma premissa participativa, baseada na interlocução entre governo e sociedade civil, as principais diretrizes para a atuação do governo estadual.

2.1.2 Autonomia do Poder Legislativo estadual na elaboração das próprias leis orçamentárias

O Poder Legislativo estadual, representado pela Assembleia Legislativa, possui a função típica de legislar sobre as leis e matérias de competência do Estado. Além de dispor sobre as leis e matérias de competência do Estado, inclusive as orçamentárias[13], a Assembleia Legislativa também é responsável por elaborar seus próprios orçamentos anuais. É o que se depreende do art. 156, caput, da CE/89, em que está disposto: "As propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário serão elaboradas, respectivamente, pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Justiça, observados os limites estipulados conjuntamente e incluídos na Lei de Diretrizes Orçamentárias." (destaque nosso)

Apesar de elaborar seu próprio orçamento e, portanto, gozar de autonomia financeira para decidir quanto à alocação de recursos públicos, o Poder Legislativo estadual deve estar atento ao disposto no art. 9º da LRF.

Verifica-se que, em casos de restrição orçamentária, os Poderes Legislativos estaduais, embora não estejam sujeitos a limitações arbitrárias advindas do Poder Executivo, obrigam-se, em função do disposto na LRF, por conta própria e nos montantes necessários, a adotar medidas de contenção de gastos, sempre que a execução da despesa puder comprometer as metas fiscais previamente definidas no Anexo de Metas Fiscais. Somente dessa forma o gestor público terá como assegurar o cumprimento das metas fiscais definidas na LDO (DEBUS; NASCIMENTO, 2001) e o atendimento aos princípios orçamentários.

3 – Receitas e despesas públicas

Para o efetivo controle parlamentar sobre as finanças públicas, o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do

13 Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, art. 160, § 2º: "Os projetos de lei do plano plurianual das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa, [...]"

Estado, de forma a demonstrar a origem e a destinação dos recursos públicos. É o que se verifica no art. 2º da Lei nº 4.320/64 da CF, segundo o qual "A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo [...]".

As receitas e despesas assumem, na administração pública, fundamental importância para o planejamento governamental, uma vez que, quando bem delineadas, permitem ao gestor público traçar o programa de trabalho do órgão ou entidade para determinado exercício financeiro. Assim, tanto para um efetivo controle parlamentar quanto para uma adequada execução orçamentária por parte dos administradores públicos, "as receitas e despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação." (GIACOMONI, 2012, p. 77). Trata-se da concretização do princípio da discriminação ou especialização.

3.1 Receitas públicas

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015, p.14), as receitas públicas

> [...] são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidos pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas.

Para Hugh Dalton (1970) *apud* Giacomoni (2012, pp. 138 e 139), as receitas podem ser definidas como *lato sensu* ou *stricto sensu*. Receitas *lato sensu* representam todos os recebimentos ou entradas de dinheiro. Receitas *stricto sensu* compreendem os recursos recebidos sem contrapartida, isto é, sem reservas, ou os que não serão devolvidos. Na Lei nº 4.320/64 é empregado o conceito de receita *lato sensu*.

Em função de a receita pública ser considerada como qualquer entrada de recursos financeiros nos cofres públicos e, portanto, ser de variada natureza e origem, ela necessita de classificações. Conforme corrobora Giacomoni (2012, p. 139), a receita orçamentária classifica-se por categoria econômica e por fontes.

A classificação da receita pública por categoria econômica tem como objetivo medir o impacto das decisões governamentais na economia nacional. Compreende duas classes: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes, segundo Bezerra Filho (2013, p.85), são recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos com regularidade e destinam-se ao atendimento, a princípio, das despesas correntes (custeio da máquina pública e transferências correntes[14]). Caso haja superávit do orçamento corrente[15], as receitas correntes poderão financiar também as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital[16]). Já as receitas de capital compreendem os recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas (operações de crédito); da conversão, em espécie, de bens e direitos (alienações e empréstimos recebidos); e dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado (convênios e doações) (BEZERRA FILHO, 2013, p. 85). Estes últimos são destinados, obrigatoriamente, ao atendimento das despesas de capital.

A classificação da receita pública por fontes tem a finalidade de identificar, no momento em que integram o patrimônio público, a procedência das receitas. As receitas correntes, segundo a fonte, classificam-se em receitas tributárias, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de contribuição, de serviços, transferências

14 Lei nº 4.320/64, art. 12.

15 Valor resultante do balanceamento dos totais de receitas e despesas correntes (Lei nº 4.320/64, art. 11, § 3º).

16 Lei nº 4.320/64, art. 12.

correntes e outras receitas correntes[17]. Por sua vez, as receitas de capital desdobram-se, segundo a fonte, em operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital[18].

3.2 Despesas públicas

Todo gasto derivado de ações governamentais que visam a financiar políticas e programas públicos, bem como a atender determinações impostas legalmente, representa despesa pública. Bezerra Filho (2013, p. 134) conceitua despesa pública, ou despesa orçamentária, como "o conjunto dos gastos públicos autorizados por intermédio do orçamento ou de créditos adicionais, destinado a satisfazer as demandas econômico-sociais de um Ente Federativo (União, Estados e Municípios)".

A necessidade de maior transparência nas ações do poder público, bem como de obtenção constante de informações relacionadas à execução orçamentária, motivou a classificação da despesa pública. Jesse Burkhead (1971 *apud* Giacomoni 2012, p. 89), ao tratar dessa matéria, observa que a classificação das despesas públicas tem como intuito atender a diversas finalidades, quais sejam "facilitar a formulação de programas", "contribuir para a efetiva execução do orçamento", "servir ao objetivo da prestação de contas", entre outras.

A Lei nº 4.320/64 classifica a despesa pública em quatro vertentes: institucional, funcional, programática e segundo a natureza. A classificação institucional é a mais antiga das classificações da despesa orçamentária, por prescrever dotações aos órgãos e entidades públicos e, por conseguinte, torná-los responsáveis pela execução da despesa.

17 Lei nº 4.320/64, art. 11, § 4º.

18 Lei nº 4.320/64, art. 11, § 4º.

A classificação funcional, por sua vez, é responsável por agregar as despesas públicas de acordo com a área de atuação governamental, isto é, em conformidade com o setor (educação, energia, comunicações, etc.) em que será aplicado o recurso público. Ela é obrigatória para todos os entes da Federação e tem como principal objetivo viabilizar a apresentação estatística sobre o gasto público dos entes políticos e administrativos nos principais segmentos sociais.

As categorias da classificação funcional são a *função* e a *subfunção*. A função compreende o "maior nível de agregação das diversas áreas de pesquisa que competem ao setor público"[19]. Segundo Bezerra Filho (2013, p. 142), a "função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa [...]". Já a subfunção "representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público"[20]. Ela está representada em um nível inferior à função e evidencia a quais ações governamentais a despesa está vinculada.

Quanto à classificação programática, ela é considerada a mais moderna da despesa pública. Está baseada em programas de governo que articulam ações para o alcance dos objetivos preestabelecidos. Possui como finalidade precípua "demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade" (GIACOMONI, 2012, p. 100). Essa classificação não é padronizada, o que significa que cada ente possui a sua[21]. O programa, instrumento de organização da ação governamental, intenta à materialização dos objetivos pretendidos, e é mensurado por meio dos indicadores

19 Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 – Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências – art. 1º, § 1º.

20 Portaria nº 42/1999, art. 1º, § 3º.

21 GIACOMONI, 2012, p. 100.

constantes do PPA. A categoria projeto refere-se ao conjunto de operações cuja temporalidade é limitada e cujo objetivo traduz-se na expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais. A atividade representa o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, resultando em um produto necessário à manutenção da ação do governo. Por fim, as operações especiais compreendem as despesas que não contribuem para a expansão, o aperfeiçoamento ou a manutenção das ações de governo, e não geram produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

A classificação da despesa segundo a natureza, instituída pela Portaria nº 576/SOF, de 1990, substituiu a antiga classificação por categoria econômica. Atualmente tem sua normatização regida pela Portaria nº 163/STN-SOF, de 4 de maio de 2001, que revogou a de 1990. De acordo com Bezerra Filho (2013, p. 154), a classificação segundo a natureza "indica os meios necessários à consecução dos objetivos programados por cada órgão" e "analisa os efeitos dos gastos públicos sobre a economia em termos globais – reflexo patrimonial". Divide-se em quatro categorias: econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

A categoria econômica identifica os insumos das ações e os divide em *correntes* e *de capital*. As despesas correntes são as destinadas à produção de bens e serviços correntes e, portanto, não contribuem de forma direta para a constituição ou aquisição de um bem de capital. Já as despesas de capital contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

A categoria grupos de natureza da despesa agrega insumos com as mesmas características em relação ao objeto do gasto. De acordo com Bezerra Filho (2013, p. 156), tal categoria "identifica de forma sintética o objeto do gasto" e "agrega os elementos de despesa de mesma natureza". Divide-se em seis grupos, que se vinculam às categorias econômicas da despesa, a saber: às despesas correntes vinculam-se os grupos pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, e ou-

tras despesas correntes; às despesas de capital vinculam-se os grupos investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. Segundo Giacomoni (2012, p. 112), a principal finalidade da categoria grupos "é demonstrar importantes agregados da despesa orçamentária".

A modalidade de aplicação é outra categoria da classificação da despesa pública pela natureza de despesa. Segundo Giacomoni (2012, p. 114), as modalidades de aplicação

> [...] indicam se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária, para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

O objetivo de tal categoria é evitar que ocorra dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Exemplos de modalidades de aplicação são as transferências a estados e ao Distrito Federal, as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, e a aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Por fim, há a categoria elementos de despesa, que, com a classificação institucional, constitui-se em uma das mais antigas classificações da despesa pública. Tal categoria, pertencente à classificação segundo a natureza, tem como finalidades "identificar o objeto imediato de cada despesa" e "propiciar o controle contábil dos gastos, tanto pela própria unidade orçamentária ou órgão de contabilidade, como pelos órgãos de controle interno e externo" (GIACOMONI, 2012, p. 117). Como exemplos da categoria elementos de despesa encontram-se, entre outros: aposentadorias, pensões e vencimentos (pertencentes ao grupo de despesa pessoal/encargos sociais); diárias, premiações culturais/ artísticas/ científicas/ desportivas/ e outras, locação de mão de obra, outros serviços de terceiros

(pertencentes ao grupo de despesa outras despesas correntes); equipamentos, materiais permanentes e instalações (pertencentes ao grupo de despesa investimentos); e aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda e aquisição de títulos de crédito (pertencentes ao grupo de despesa inversões financeiras).

As receitas e despesas públicas, respectivamente estimadas e autorizadas pela LOA, definirão o processo de execução orçamentária dos órgãos e entidades públicos. Quando da ocorrência de frustração das receitas arrecadadas, fato, a princípio, acarretador de desequilíbrios orçamentários, o gestor público deverá incorrer no uso da técnica do contingenciamento de despesas.

4 – Contingenciamento de despesas públicas

O mecanismo de contingenciamento orçamentário está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. Mais especificamente, encontra-se mencionado no art. 9º da Seção IV – Da Execução Orçamentária e Financeira e do Cumprimento das Metas – do Capítulo II – Do Planejamento.

Conforme se depreende do dispositivo legal referido, o contingenciamento de despesas tem como finalidade evitar a ocorrência de discrepâncias entre o montante arrecadado e o montante gasto pelo governo. Segundo Galhardo (2008, p.55),

> [...] O objetivo do mecanismo é o de limitar a realização da despesa orçamentária, ao longo do exercício, em montantes inferiores aos autorizados na LOA e nos créditos adicionais, visando a compatibilizar com o fluxo de caixa, de tal forma que a execução dos gastos não supere os valores efetivamente arrecadados, sob a justificativa de garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Por meio do conhecimento da norma disciplinadora do contingenciamento orçamentário, bem como da principal finalidade

desse mecanismo, torna-se facilitada a compreensão conceitual de tal termo. Segundo o Portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL. 2015), o contingenciamento consiste no "retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária, em função da insuficiência de receitas". Para Silva e Marques (2011, p. 46), e complementarmente ao conceito do Portal do MPOG, o contingenciamento de despesas representa a situação na qual

> [...] o governo deverá gastar menos do que foi planejado no orçamento, tendo em vista a ocorrência de frustração [queda] na arrecadação estimada ou aumento de despesas acima do patamar previamente fixado, adequando-se, dessa forma, à nova realidade fiscal. Contingenciamento tem o mesmo significado, à luz dos textos legais, que limitação de empenho e a consequente movimentação financeira.

Portanto, em casos de ocorrência de frustração na arrecadação de receitas, seja como consequência de uma superestimativa das receitas públicas, seja em função de uma vicissitude econômica, política, legal, entre outras, o gestor público deverá recorrer ao método do contingenciamento orçamentário, que corresponde, sinteticamente, ao corte de parcela das despesas inicialmente autorizadas na LOA. Tal método, entretanto, não incide sobre toda e qualquer despesa.

A legislação brasileira instituiu despesas de caráter obrigatório, cuja execução inevitavelmente deve-se dar durante o exercício financeiro de vigência da respectiva LOA. O gestor público, durante o planejamento e a execução do orçamento, tem de financiar, por meio das receitas disponíveis, tais despesas. As despesas obrigatórias são

> [...] aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm

> prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento quanto na sua execução. (BRASIL. ORÇAMENTO FEDERAL. GLOSSÁRIO. 2015).

Por serem de caráter compulsório, tais despesas não sofrem incidência do contingenciamento orçamentário. Este incide apenas sobre as despesas consideradas discricionárias. É o que determina o §2º do art. 9º da LRF:

> §2º – **Não serão objeto de limitação** as despesas que constituam **obrigações constitucionais e legais** do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. *(destaque nosso)*

Na atual classificação orçamentária, constituem-se despesas discricionárias aquelas em que o gestor público tem o poder de decidir sobre a sua aplicação e liquidação, e aquelas não previstas constitucionalmente ou legalmente são de execução compulsória. O contingenciamento incidirá, portanto, quase que exclusivamente sobre as despesas pertencentes à categoria grupo de natureza da despesa, da classificação segundo a natureza, porque são despesas discricionárias. Ei-las: inversões financeiras, investimentos e outras despesas correntes e de capital. Sobre esse assunto, assim dispõem Silva e Marques (2011, p. 1):

> A contenção compulsória dos gastos de governo recai sobre as ações de governo de menor repercussão imediata ao funcionamento da máquina, quais sejam, os investimentos, todavia, não menos importantes. Isso ocorre porque a maioria dos gastos consignados no orçamento ou têm natureza obrigatória ou são necessários ao custeio administrativo.

Ainda sobre o assunto despesas obrigatórias e discricionárias, Galhardo (2008, p. 19) afirma que:

> [...] em razão do elevado grau de vinculação de receitas para atender às despesas obrigatórias, [...], o esforço fiscal por meio do contingenciamento fica, em princípio, concentrado sobre a parcela de despesas discricionárias,

> que abrange, quase que exclusivamente, despesas do grupo de natureza de despesas: inversões financeiras, investimentos e outras despesas correntes e de capital.

Sumariamente, o contingenciamento de despesas ocorrerá quando, em determinado exercício financeiro, se constatar que a receita arrecadada não corresponderá à estimada e, por conseguinte, o equilíbrio fiscal restar comprometido. Ainda, a base de incidência do contingenciamento serão as despesas discricionárias, quais sejam as inversões financeiras, os investimentos, outras despesas correntes e as despesas de capital.

Paradoxalmente, o contingenciamento orçamentário, que visa a garantir o equilíbrio das contas públicas, ocasiona consequências negativas para os entes políticos e administrativos que dele fazem uso. Isso ocorre porque ele incide, na maior parte dos casos, sobre os investimentos públicos, que se constituem em ações cuja finalidade é propiciar o desenvolvimento e o crescimento do Estado. (Silva e Marques 2011)

Para Galhardo (2008), "essa tendência de concentração do esforço fiscal é objeto de críticas dos pesquisadores [...] por recaírem principalmente sobre despesas relacionadas a investimentos em infraestrutura, alimentando um círculo vicioso em relação à perspectiva de crescimento de um país". Outras despesas discricionárias objeto de contingenciamento são as contratações públicas e os programas de treinamento e desenvolvimento, o que gera para os entes políticos e administrativos inúmeros problemas operacionais e de gestão.

A operacionalização do contingenciamento de despesas dá-se por meio do Decreto de Contingenciamento, também conhecido como Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Esse decreto, expedido logo após a aprovação da LOA, é estabelecido pelo Chefe do Poder Executivo e visa a ajustar a execução da despesa às metas anuais previstas na LDO. O corrente trabalho analisará o contingenciamento or-

çamentário no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

5 – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) é o órgão do Legislativo estadual responsável por deliberar sobre o conteúdo de novas leis, por debater e votar matérias de competência do Estado, como orçamentos e planos de desenvolvimento, por fiscalizar o Poder Executivo Estadual e por representar os interesses da sociedade, mediante a promoção de debates, negociação política e articulação de acordos para as votações[22]. Atualmente, a ALMG é composta por 77 deputados, eleitos pelo voto popular.

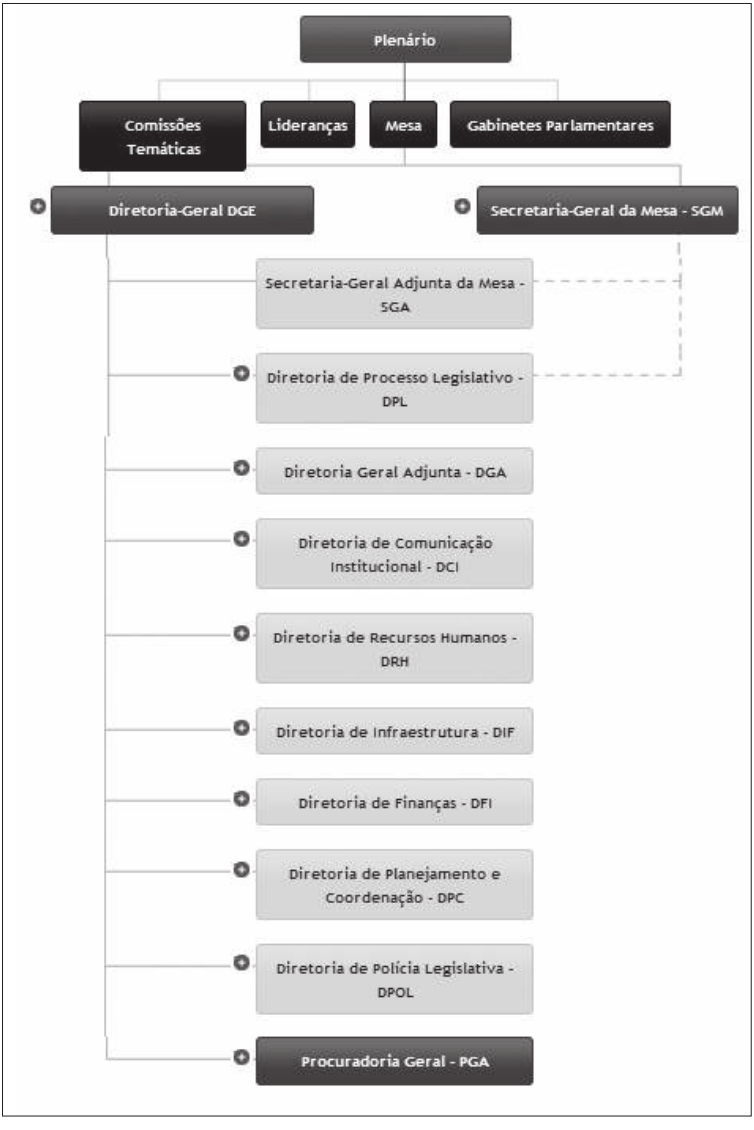
5.1 A estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

A estrutura organizacional da Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais é regida pela Deliberação nº 2.610, de 2 de março de 2015, que especifica o organograma, detalha a estrutura administrativa e explicita as atribuições dos órgãos internos[23] da ALMG. Ademais, ela trata da criação de alguns órgãos internos e da alteração denominacional de outros. O corrente trabalho analisará, na Deliberação nº 2.610/2015, os dispositivos referentes ao detalhamento e às atribuições da Diretoria de Comunicação Institucional, da Gerência-Geral de Suporte Logístico, da Diretoria de Planejamento e Coordenação e da Diretoria de Recursos Humanos.

22 A relação completa das atribuições da ALMG consta dos arts. 61 e 62 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.

23 Deliberação nº 2.610/15, art. 3º, caput e Anexo III.

Figura 1 – Estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Diretoria de Comunicação Institucional (DCI), de acordo com a Deliberação nº 2.610/15, é responsável pela gestão das ações estratégicas de comunicação institucional, ações estas voltadas à divulgação das atividades desempenhadas pelo Poder Legislativo, à formação da opinião pública, à construção e ao monitoramento da imagem institucional e ao estabelecimento de canais de interlocução com os públicos interno e externo da ALMG. A DCI divide-se em quatro gerências (Fig. 2), a saber: Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação (GID), Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial (GRPC), Gerência-Geral de Rádio e Televisão (GTV) e Gerência-Geral de Radiodifusão (GRD).

Figura 2 – Diretoria de Comunicação Institucional e Gerências-Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação (GID) possui as atribuições de, entre outras, promover e intermediar o rela-

cionamento entre a ALMG e a imprensa (por meio de divulgação jornalística e do atendimento a profissionais dos veículos de comunicação) e entre a ALMG, a imprensa e a sociedade (por meio de mídias digitais); avaliar e selecionar os noticiários de interesse institucional publicados na imprensa e torná-los disponíveis aos públicos interno e externo; e supervisionar a cobertura fotográfica das atividades institucionais. A Gerência-Geral de Relações Patrimoniais e Cerimonial (GRPC) é responsável por, entre outras funções, coordenar, planejar, implementar e monitorar ações que visem a ganhos de imagem e reputação institucionais; coordenar o planejamento e a execução de solenidades e recepções oficiais; e realizar ações de comunicação dirigida a públicos da ALMG. A Gerência-Geral de Rádio e Televisão (GTV) tem como funções, entre outras, supervisionar a cobertura ao vivo e gravada das reuniões da Assembleia Legislativa e dos eventos institucionais; encaminhar à diretoria solicitação de providências relativas a viagens por necessidade de serviço das equipes de reportagem da TV Assembleia; e instituir controle sobre o parque de equipamentos de rádio e televisão. Por fim, a Gerência-Geral de Radiodifusão (GRD), visa, entre outras atribuições, a gerir os contratos relativos a transporte de sinais e a manutenções preventiva e corretiva; a supervisionar o funcionamento das estações da TV Assembleia instaladas na Capital e no interior do Estado; e a coordenar o serviço de manutenção interna e externa do parque de equipamentos de Rádio e TV da ALMG.

Outro órgão interno da ALMG objeto de análise do corrente trabalho é a Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL), subordinada à Diretoria de Infraestrutura (DIF) e linear à Gerência-Geral de Administração de Material e Patrimônio (GMP) (fig. 3). Importante mencionar a atribuição da Diretoria de Infraestrutura (DIF), qual seja a de gerir as ações estratégicas de controle patrimonial, suprimento e apoio logístico. A Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL) responsabiliza-se, entre outras atribuições, pelo acompanhamento da execução dos diversos contratos de serviços terceirizados e pela prestação dos serviços gerais de manutenção,

conservação e reparo, seja do prédio-sede da Assembleia Legislativa e seus anexos, seja dos equipamentos de reprografia e artes gráficas, telefonia, fax, etc. A Gerência-Geral de Administração de Material e Patrimônio (GMP), também subordinada hierarquicamente à DIF, tem as funções, entre outras, de processar a aquisição e a alienação de bens e a contratação de obras e serviços, e de proceder à contratação de serviços de reparação do mobiliário e de outros equipamentos.

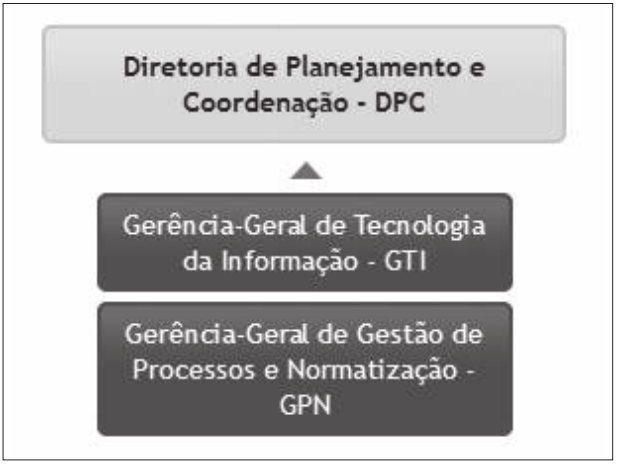
Figura 3 – Diretoria de Infraestrutura e Gerências-Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Diretoria de Planejamento e Coordenação (DPC) é responsável por gerir as ações de planejamento e gestão estratégicos, de sistemas de informação, de sistematização e normatização de procedimentos administrativos. Divide-se em duas gerências: Gerência-Geral de Tecnologia da Informação (GTI) e Gerência-Geral de Gestão de Processos e Normatização (GPN) (fig. 4).

Figura 4 – Diretoria de Planejamento e Coordenação e Gerências-Gerais



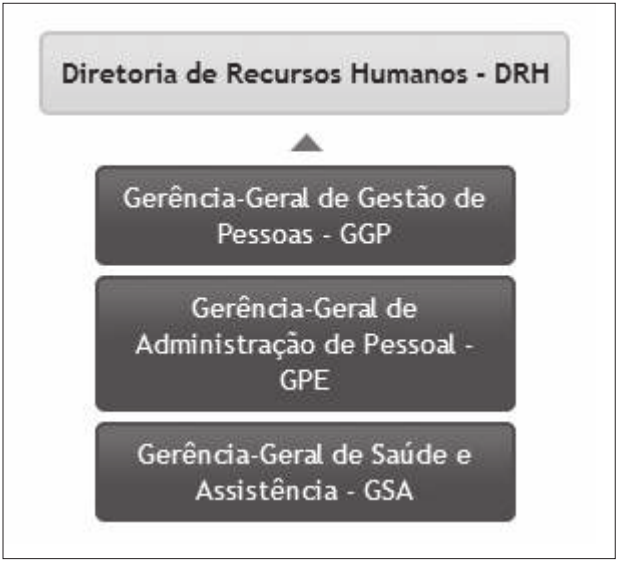
Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Gerência-Geral de Tecnologia da Informação (GTI) visa, entre outras atribuições, a coordenar a especificação, instalação, utilização e manutenção de programas e equipamentos de informática; a organizar os bancos de dados corporativos da ALMG e zelar pela qualidade do seu conteúdo; e a desenvolver, integrar e implantar sistemas, aplicativos e soluções de tecnologia da informação para atendimento aos públicos interno e externo. Por sua vez, a Gerência-Geral de Gestão de Processos e Normatização (GPN) é responsável por cuidar da sistematização, padronização e normatização dos procedimentos administrativos; por formular, implantar, desenvolver e monitorar o sistema de avaliação do resultado setorial; e por promover estudos e pesquisas e prestar suporte técnico na área de planejamento setorial.

A Diretoria de Recursos Humanos (DRH) tem a atribuição de gerir, no nível estratégico, as ações de recursos humanos e de assistência à saúde do servidor. Compreende a Gerência-Geral de Gestão de Pessoas (GGP), a Gerência-Geral de Administra-

ção de Pessoal (GPE) e a Gerência-Geral de Saúde e Assistência (GSA) (fig.5).

Figura 5 – Diretoria de Recursos Humanos e Gerências-Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Gerência-Geral de Gestão de Pessoas (GGP), subordinada à DRH, possui, entre outras, as funções de desenvolver ações de gestão de recursos humanos na Assembleia Legislativa, de coordenar os processos de suprimento de pessoal na Assembleia, tais como seleção e concurso público, e de acompanhar a aplicação dos mecanismos de avaliação setorial, de avaliação de desempenho e de desenvolvimento na carreira. A Gerência-Geral de Administração de Pessoal (GPE) é responsável por, entre outras atividades, dar posse aos servidores da Secretaria da Assembleia Legislativa; controlar o processamento e a expedição de folhas de pagamento e de guias de recolhimento de descontos efetuados, e controlar o quantitativo de cargos de carreira, cargos em comissão de recrutamento limitado e de recrutamento amplo e funções gratificadas. Por fim, a Gerência-Geral de Saúde

e Assistência (GSA) tem as atribuições de, entre outras, prestar, diretamente a deputados e servidores, assistência de urgência nas áreas médica, odontológica e de enfermagem; desenvolver programas de promoção da saúde e prevenção de doenças, e propor medidas preventivas e corretivas para melhoria das condições ambientais, de higiene e de segurança do trabalho.

6 – Implicações do contingenciamento orçamentário na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais durante os exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015

Nesta seção, será apresentada a análise dos dados quantitativos coletados nos relatórios de execução orçamentária da ALMG, relacionando-a às informações obtidas nas entrevistas com os gestores.

6.1 Análise da execução orçamentária da ALMG nos exercícios financeiros de 2013 a 2015

Para a análise da execução orçamentária da ALMG dos anos de 2013 a 2015 foram coletados, no sítio eletrônico oficial do órgão, dados constantes do relatório "Demonstração da Execução Orçamentária da Despesa por Grupo de Despesa". A escolha dos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015 deveu-se ao fato de a prática do contingenciamento ter sido intensificada nos anos recentes nos níveis de governo federal, estadual e municipal.

Com relação às limitações deste trabalho, elas ocorreram na fase de coleta de dados quantitativos, mais especificamente na de obtenção dos dados do contingenciamento orçamentário da ALMG. Além de não ter sido possível obter, com a Assembleia Legislativa, os exatos valores do contingenciamento de despesas ocorrido no período, os dados coletados dos relatórios de execução orçamentária disponíveis no sítio eletrônico não especificam de forma clara o valor real contingenciado. Assim sendo, partiu-se da hipótese de que a diferença derivada da confrontação entre créditos disponíveis até o mês de dezembro e despesa realizada até o mês de dezembro faça referência a valores anulados em de-

corrência de possíveis economias de recursos realizadas e/ou a valores contingenciados no correspondente exercício financeiro.

No atual cenário econômico e político brasileiro, basicamente todos os órgãos e entidades públicos apresentam algum grau de contingenciamento orçamentário. A Secretaria da ALMG, mais especificamente a Gerência-Geral de Finanças e Contabilidade, emite e publica mensalmente relatórios compilados de execução orçamentária, que permitem determinar, a partir da confrontação entre créditos disponíveis até o mês e despesa realizada até o mês, o contingenciamento e/ou a economia de despesas do Legislativo Estadual mineiro.

A Tabela 1 demonstra o montante contingenciado e/ou economizado na ALMG nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015. Verifica-se que em 2013 o grupo de despesa "Pessoal/Encargos Sociais" apresentou um contingenciamento e/ou economia de gastos da ordem de R$ 12,9 milhões, que representam 61,15% do total contingenciado e/ou economizado no ano (R$ 21,06 milhões), de acordo com o disposto na coluna (A) da Tabela 1. Em relação ao total de créditos disponíveis para 2013, o valor contingenciado e/ou economizado do grupo de despesa "Pessoal/Encargos Sociais" foi correspondente a 1,27% (coluna (B)). Tais cortes de despesas podem ter sido decorrentes de ações da Casa Legislativa relacionadas tanto à automatização de processos, que reduz a demanda por mão de obra quanto à realização de um concurso público em 2013, cujas nomeações, embora previstas na LOA de 2013, efetivaram-se apenas no ano de 2014.

O segundo grupo de despesa com maior contingenciamento e/ou economia de recursos financeiros foi o grupo "Outras Despesas Correntes", que compreende, a título de exemplo, despesas com serviços de terceiros (pessoa física e/ou pessoa jurídica), diárias e serviços de consultoria. Apresentou, entre o disponível e o realizado, uma diferença no valor de R$ 6,2 milhões (coluna A), que, em termos percentuais, representou 29,50% do total do contingenciado e/ou economizado em 2013. Estabelecendo-se uma relação entre o contingenciado e/ou o economizado e o disponível verifica-se que aquele cor-

respondeu a 3,27% deste (coluna B). Isto pode ter decorrido de ações relacionadas à redução da contratação pública (licitações e contratos administrativos) e à contração de programas de treinamento e desenvolvimento de servidores.

O grupo de despesa "Investimentos", que abrange, entre outros elementos, os materiais permanentes e os equipamentos, apresentou um contingenciamento e/ou uma economia no valor de R$ 1,9 milhão, correspondentes a 9,35% do montante inicial de gastos previstos para o grupo em 2013. Em relação ao disponível para o referido grupo, o valor contingenciado e/ou economizado correspondeu a 40,66% (coluna B). Causas para a grande discrepância entre a despesa autorizada e a executada em 2013 podem ter decorrido da diminuição das aquisições de materiais e equipamentos necessários à realização das atividades-meio e fim da organização. Por fim, o grupo "Inversões Financeiras", ao contrário dos demais grupos de despesa, não apresentou contingenciamento e/ou economia de despesas em 2013.

Tabela 1 – Contingências e/ou economias por grupo de despesa – Minas Gerais – 2013, 2014, 2015

Por Grupo de Despesa	2013						
	Créditos – Até o mês		Despesas realizadas – Até o mês		Diferença (Valores contingenciados e/ou economizados)	Porcentagem (%)	
	R$	%	R$	%		(A)	(B)
Pessoal/ Encargos Sociais	1.012.410.956,70	82,87	999.533.278,88	83,25	12.877.677,82	61,15	1,27
Outras Despesas Correntes	189.992.566,50	15,55	183.780.183,91	15,31	6.212.382,59	29,50	3,27
Investimentos	4.840.000,00	0,40	2.871.857,66	0,24	1.968.142,34	9,35	40,66
Inversões Financeiras	14.463.130,00	1,18	14.463.130,00	1,20	-	-	-
TOTAL	**1.221.706.653,20**	**100,00**	**1.200.648.450,45**	**100,00**	**21.058.202,75**	**100,00**	**1,72**

Por Grupo de Despesa	2014						
	Créditos – Até o mês		Despesas realizadas – Até o mês		Diferença (Valores contingenciados e/ou economizados)	Porcentagem (%)	
	R$	%	R$	%		(A)	(B)
Pessoal/ Encargos Sociais	963.109.576,68	80,62	936.136.769,87	82,55	26.972.806,81	44,56	2,80
Outras Despesas Correntes	197.396.534,70	16,52	176.187.947,25	15,54	21.208.587,45	35,03	10,74
Investimentos	20.449.794,24	1,71	9.230.892,30	0,81	11.218.901,94	18,53	54,86
Inversões Financeiras	13.626.420,00	1,14	12.490.884,99	1,10	1.135.535,01	1,88	8,33
TOTAL	**1.194.582.325,62**	**100,00**	**1.134.046.494,42**	**100,00**	**60.535.831,20**	**100,00**	**5,07**

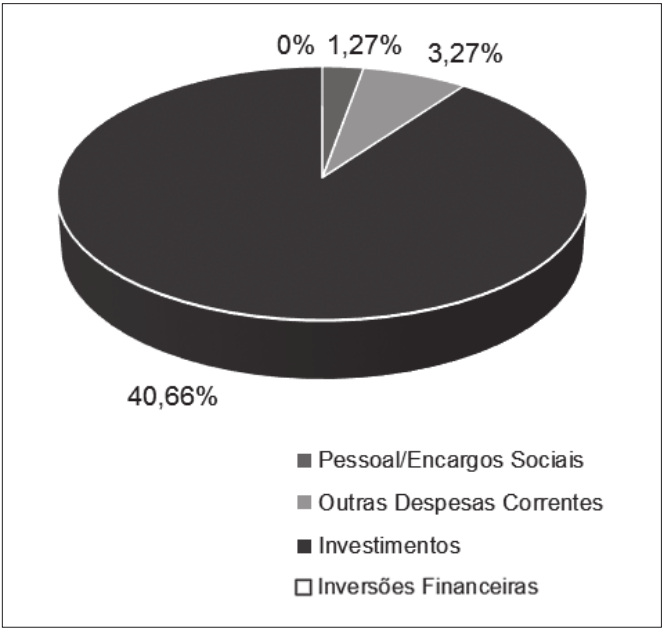
Por Grupo de Despesa	2015						
	Créditos – Até o mês		Despesas realizadas – Até o mês		Diferença (Valores contingenciados e/ou economizados)	Porcentagem (%)	
	R$	%	R$	%		(A)	(B)
Pessoal/ Encargos Sociais	969.316.013,12	82,89	938.248.479,58	84,14	31.067.533,54	57,22	3,21
Outras Despesas Correntes	184.741.897,85	15,80	163.304.813,69	14,64	21.437.084,16	39,49	11,60
Investimentos	2.912.000,00	0,25	1.125.054,47	0,10	1.786.945,53	3,29	61,36
Inversões Financeiras	12.431.120,00	1,06	12.431.120,00	1,11	-	-	-
TOTAL	**1.169.401.030,97**	**100,00**	**1.115.109.467,74**	**100,00**	**54.291.563,23**	**100,00**	**4,64**

Nota: Coluna A - Análise vertical: percentual de cada grupo de despesa em relação ao somatório dos grupos, na coluna "Diferença (Valores contingenciados e/ou economizados)". Coluna B – Análise horizontal: percentual da diferença em relação ao crédito orçamentário.

Fonte: Elaboração própria.

Quando se observa o peso do valor contingenciado e/ou economizado em cada grupo de despesa em relação ao disponível, verifica-se, como ressaltado na literatura, em especial na citada no corrente trabalho (Galhardo, 2008; Silva e Marques, 2011), que os maiores cortes e/ou economia de recursos financeiros incidiram sobre a categoria "Investimentos". O Gráfico 1 assim demonstra.

Gráfico 1 – Valores contingenciados e/ou economizados na ALMG, por grupo de despesa – Minas Gerais – 2013

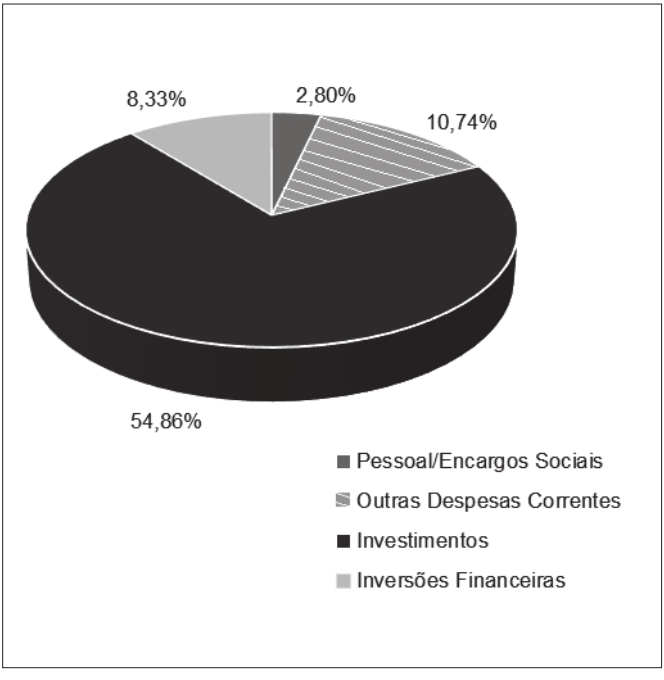


Fonte: Elaboração própria.

Em 2014, observa-se a mesma política de contingenciamento e/ou economia de despesas observada em 2013, com as maiores diferenças absolutas entre os valores previstos e os realizados ocorrendo no grupo de despesa "Pessoal/Encargos Sociais" (R$ 26,9 milhões), seguido por "Outras Despesas Correntes" (R$ 21,2 milhões), "Investimentos" (R$ 11,2

milhões) e "Inversões Financeiras" (R$ 1,1 milhão). Em relação ao crédito disponível para cada grupo de despesa, os valores contingenciados e/ou economizados do grupo "Pessoal/Encargos Sociais" correspondeu a 2,80%; os do grupo "Outras Despesas Correntes", 10,74%; os do grupo "Investimentos", 54,86%; e os do grupo "Inversões Financeiras, 8,33% (graf. 2).

Gráfico 2 - Valores contingenciados e/ou economizados na ALMG, por grupo de despesa – Minas Gerais – 2014

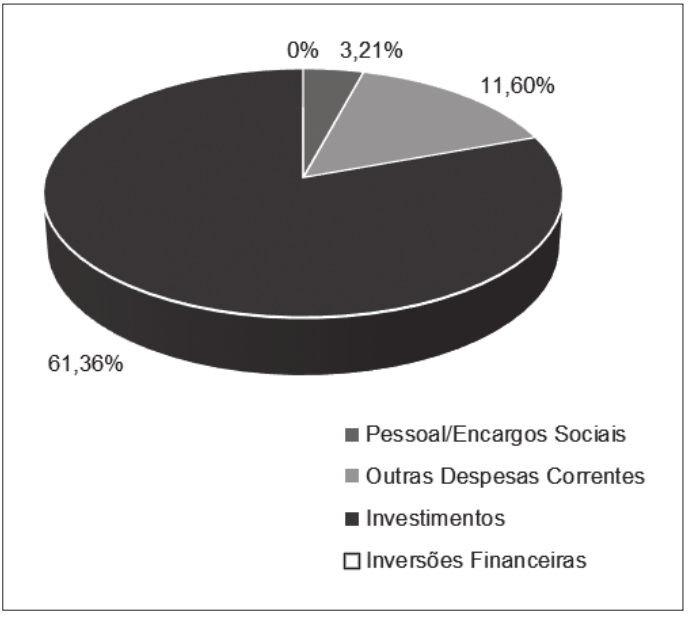


Fonte: Elaboração própria.

Em 2015, a relação entre despesas realizadas e crédito disponível demonstrou que o grupo "Pessoal/Encargos Sociais", em termos absolutos, foi o que mais sofreu contingenciamento e/ou economia de recursos financeiros, a saber, R$ 31,1 milhões. Em seguida, encontram-se o grupo "Outras Despesas Corren-

tes", com um contingenciamento e /ou economia no valor de R$ R$ 21,4 milhões; o grupo "Investimentos" com um total de R$ 1,8 milhão; e o grupo "Inversões Financeiras", que não apresentou contingenciamento e/ou economia de despesas no ano. Já quando do cálculo, em termos percentuais, desses valores contingenciados e/ou economizados em relação aos créditos disponíveis para cada grupo de despesa verifica-se que o grupo "Pessoal/Encargos Sociais" foi impactado em 3,21%; o grupo "Outras Despesas Correntes", em 11,60%; os "Investimentos", em 61,36%; e as "Inversões Financeiras", em 0%, uma vez que, para este grupo, não houve valor contingenciado e/ou economizado em 2015 (graf. 3). Pode-se observar que o grupo "Investimentos" foi o mais impactado pelas restrições orçamentárias ocorridas na ALMG nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015.

Gráfico 3 – Valores contingenciados e/ou economizados na ALMG, por grupo de despesa – Minas Gerais – 2015



Fonte: Elaboração própria.

Comparando-se as contingências e/ou economias sofridas por grupo de despesa durante os três exercícios financeiros, verifica-se uma tendência de crescimento dos valores orçamentários restringidos. Como visualizado na coluna B da tabela 1, o grupo de despesa "Pessoal/Encargos Sociais" majorou de 1,27% em 2013 para 2,80% em 2014, e para 3,21% em 2015. Houve, de 2013 para 2014, um crescimento de 120,47% nos valores contingenciados e/ou economizados, e de 2014 para 2015, de 14,64%.

No grupo "Outras Despesas Correntes", foi verificado um crescimento similar ao observado no grupo "Pessoal/Encargos Sociais". Em 2013, o valor contingenciado e/ou economizado correspondeu a 3,21%, em 2014, a 10,74% e em 2015, a 11,60%. Houve, de 2013 para 2014, um crescimento de 228,44%, e de 2014 para 2015, de 8,01%.

Quanto ao grupo de despesa "Investimentos", neste ocorreram os maiores contingenciamentos e/ou economia de recursos financeiros entre os quatro grupos presentes nos relatórios de execução orçamentária da ALMG. Em 2013, o percentual oriundo da razão entre contingenciamento e/ou economia de recursos e crédito disponível foi de 40,66%, em 2014, de 54,86%, e em 2015, de 61,36%. O crescimento de 2013 para 2014 foi de 34,92%, e de 2014 para 2015, de 11,85%. Por sua vez, o grupo de despesa "Inversões Financeiras" não apresentou contingenciamento e/ou economia de recursos no ano de 2013. Em 2014, o valor contingenciado correspondeu a 8,33%, e em 2015, novamente a 0%.

Na próxima subseção, encontram-se os principais impactos do contingenciamento de despesas na gestão da ALMG, de acordo com a opinião dos gestores entrevistados.

6.3 Análise das entrevistas com os gestores

As informações a seguir disponibilizadas foram obtidas por meio de entrevistas individuais, com roteiro semiestruturado, realizadas nos dias 22 e 23 de março de 2016, na Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Foram entrevistados o Diretor de Comunicação Institucional, o Ge-

rente-Geral de Suporte Logístico, o Diretor de Planejamento e Coordenação e o Diretor de Recursos Humanos. A escolha dessas quatro áreas organizacionais deveu-se ao fato de serem elas as responsáveis por executar, em sua grande maioria, as despesas tidas como discricionárias e, portanto, suscetíveis ao contingenciamento orçamentário.

6.3.1 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Comunicação Institucional (DCI)

A primeira entrevista ocorreu com o Diretor de Comunicação Institucional da ALMG, que trabalha há 23 anos na organização, dos quais 9 na função de diretor. As principais atividades desenvolvidas pela Diretoria de Comunicação Institucional (DCI) constam da subseção 5.1 do corrente trabalho.

Na primeira pergunta da entrevista, buscou-se conhecer as atividades e programas mitigados e/ou eliminados em decorrência das restrições orçamentárias impostas no período à Diretoria de Comunicação Institucional e à ALMG. A resposta fornecida foi de que houve várias reduções e/ou eliminações de atividades nos últimos anos, principalmente em 2015. Uma das mitigações ocorridas está relacionada ao contrato de publicidade e propaganda que, de um valor global anual estimado em aproximadamente R$ 19 milhões, passou, no ano de 2015, a um valor global anual de R$ 16 milhões, sendo a diferença oriunda de ações de economia de recursos realizadas pela própria diretoria.

A quantidade de eventos institucionais realizados anualmente pela ALMG também foi mitigada. Em 2015, por exemplo, a ALMG não promoveu eventos de fim de ano e não iluminou a Praça Carlos Chagas (Praça da Assembleia) em referência às datas comemorativas do período. O evento "Marcha contra o Crack" foi eliminado recentemente da agenda da ALMG, também em virtude das restrições orçamentárias impostas. Outro evento institucional, a "Medalha da Ordem do Mérito Legislativo", que ocorria anualmente, passou a ocorrer a cada dois anos.

Ainda segundo o entrevistado, as viagens e os deslocamentos de servidores e terceirizados ao interior de Minas Gerais, com vistas à realização de atividades institucionais da Casa foram reduzidas consideravelmente. De acordo com o diretor, a diretoria atualmente realiza atividades e programas estritamente necessários ao desenvolvimento de suas atribuições.

Verifica-se que todas as mitigações e/ou eliminações citadas por ele inserem-se no grupo de despesa "Outras Despesas Correntes". Comparando-se tais informações com os dados tratados e dispostos na subseção 6.2, observa-se que, conforme afirmado pelo entrevistado, o ano de 2015 foi o que apresentou, em relação aos exercícios de 2013 e 2014, o maior contingenciamento e/ou economia de recursos nesse grupo de despesa, a saber, R$ 20,6 milhões.

A segunda pergunta da entrevista questionou se tais mitigações e/ou eliminações comprometeram o atendimento às atribuições da DCI e/ou da ALMG, e, ainda, se o comprometimento, caso tenha havido, foi de baixo, médio ou alto grau. A resposta fornecida foi que, pelo fato de algumas atividades de publicidade terem sido atingidas pelas restrições orçamentárias, passou a existir o risco de redução da visibilidade da ALMG pelo público externo. Mas tais atividades de publicidade, embora em menor escala, continuam sendo realizadas, o que faz com que o grau de comprometimento das atividades e programas da DCI seja baixo.

Indagou-se ainda quais as consequências da mitigação e/ou da eliminação de atividades e programas para a diretoria e para a ALMG. A resposta fornecida foi que as restrições orçamentárias impostas criaram e tem criado uma cultura de austeridade fiscal. A DCI passou a repensar e a otimizar procedimentos e processos e, por conseguinte, a criar formas de atuação organizacional. Passou-se a corrigir hábitos de relacionamento com fornecedores, uma vez que se implementou, na DCI, uma cultura de negociação. As restrições orçamentárias impostas, segundo o entrevistado, trouxeram consequências positivas, posto que se passou a repensar procedimentos e processos, a reorgani-

zar a gerência, a utilizar a criatividade e a atingir, com maior efetividade, o princípio administrativo da eficiência[24]. Por fim, questionou-se sobre a previsão de continuidade da restrição orçamentária e da redução e/ou eliminação de atividades e programas da DCI. O diretor afirmou que a tendência é de que o ano de 2016 seja similar, em termos de reduções e/ou eliminações, ao de 2015.

6.3.2 Implicações do contingenciamento orçamentário na Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL)

O Gerente-Geral de Suporte Logístico da ALMG, possui 35 anos de trabalho na organização, dos quais 29 foram na Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL). As atribuições da GSL, bem como da Diretoria de Infraestrutura, estão explicitadas na subseção 5.1 do presente trabalho.

Para a primeira pergunta, relacionada às atividades e aos programas da GSL mitigados e/ou eliminados em decorrência das restrições orçamentárias impostas no período, o gerente-geral informou que a maior parte das reduções e/ou supressões ocorreram em 2015. Informou ainda que uma importante alteração promovida na GSL, bem como na ALMG em geral, foi a suspensão, durante alguns meses de 2015, das viagens realizadas por servidores a cargo da ALMG, e a redução significativa de tais viagens no ano de 2016. Os deslocamentos de interiorização das comissões permanentes e de projetos institucionais e as audiências públicas realizadas no interior de Minas Gerais também sofreram redução significativa no segundo semestre de 2015. Com relação aos eventos institucionais, o entrevistado informou que houve redução e limitação de sua ocorrência na sede da ALMG. Outra alteração promovida pela GSL para adequação à nova realidade orçamentária foi e tem sido a busca pela redução

24 Constituição Federal de 1988, art. 37: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]." (destaque nosso)

do consumo de energia e água. Exemplos citados para tal caso foram a troca da iluminação fluorescente pela iluminação de LED, a troca das válvulas de descarga de todas as instalações da ALMG e a substituição das torneiras convencionais por outras automáticas.

Com relação aos contratos de serviços e/ou de mão de obra, foi informado que houve um aumento, intencional, da mão de obra do atual contrato de manutenção da ALMG, a fim de se reduzir as contratações específicas para determinadas reformas. A troca de vários contratos especializados em reformas por um contrato maior de manutenção propiciou à Gerência-Geral de Suporte Logístico economia de recursos financeiros.

Constata-se que tais mitigações e/ou eliminações promovidas pela GSL referem-se a dois grupos de despesa, quais sejam, "Outras Despesas Correntes" (viagens, eventos e contratos) e "Investimentos" (reformas, equipamentos e materiais). Diante disso, estabelecendo-se uma comparação entre as informações colhidas na entrevista e os dados coletados nos relatórios de execução orçamentária da ALMG, verifica-se que a GSL, assim como a DCI, foi grandemente afetada pelo contingenciamento e/ou anulação de despesas do grupo "Outras Despesas Correntes" ocorrido em 2015. O grupo de despesa "Investimentos", por sua vez, teve maior contingenciamento e/ou economia de recursos no ano de 2014, seguido do de 2015, fato que comprova a tendência de restrição orçamentária nesse grupo de despesa, o que afeta e tem afetado a GSL na realização dos investimentos necessários à consecução de suas atribuições.

Posteriormente, questionou-se se tais mitigações e/ou eliminações comprometeram as atribuições da GSL e/ou as da ALMG, e, em caso positivo, se o comprometimento havia sido de grau baixo, médio ou alto. O entrevistado respondeu que as reduções e/ou supressões ocorridas comprometeram em grau médio as atribuições da Gerência-Geral de Suporte Logístico, mas que isso foi positivo para o setor e para a ALMG.

Quanto às consequências oriundas das mitigações e/ou supressões das atividades e dos programas, o gerente-geral respondeu que foi desenvolvida na GSL uma cultura de planejamento e equilíbrio dos gastos, com corte de despesas desnecessárias, bem como uma cultura de adequação à nova realidade de restrição orçamentária. Ademais, houve um momento de revisão das práticas contratuais, o que também contribuiu para o aumento da eficiência administrativa do setor.

Em relação a manutenção das reduções e/ou supressões decorrentes das restrições orçamentárias impostas, o gestor respondeu que a tendência é de que haja manutenção dos cortes e reduções no ano de 2016. Acredita-se que tal situação se prolongue para o ano de 2017.

6.3.3 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Planejamento e Coordenação (DPC)

O Diretor de Planejamento e Coordenação da ALMG, tem 22 anos de trabalho na organização, dentre os quais 6 como diretor. As principais atividades desenvolvidas pela Diretoria de Planejamento e Coordenação (DPC) são coordenar o planejamento estratégico da ALMG, coordenar as ações intersetoriais e normatizar, por meio de mapeamento e gestão, os processos de trabalho da Casa Legislativa. Outras atribuições da DPC estão dispostas na subseção 5.1 deste trabalho.

A primeira pergunta da entrevista visou a identificar quais atividades e programas foram mitigados e/ou eliminados em decorrência das restrições orçamentárias impostas à DPC. Segundo o diretor, não houve supressão de atividades no período, mas, sim, adequação do órgão à nova realidade orçamentária e financeira da ALMG. Como exemplo, ele citou a Gerência-Geral de Tecnologia da Informação, subordinada hierarquicamente à DPC e considerada a maior demandante de investimentos e, portanto, realizadora de altos dispêndios orçamentários, que teve e ainda tem algumas de suas demandas suspensas temporariamente e/ou adequadas aos novos

valores orçamentários disponíveis. Os projetos estratégicos desenvolvidos pela DPC, quais sejam, dentre outros, a contratação de serviços de consultoria ou de empresas especializadas para o atendimento de demandas específicas da ALMG, como, por exemplo, serviços de reputação organizacional, também foram adequados à nova realidade financeira e orçamentária do órgão.

Observa-se que as atividades e os programas mitigados pela DPC referem-se aos grupos de despesa "Outras Despesas Correntes" (serviços de consultoria) e "Investimentos" (equipamentos de TI). Logo, ao se estabelecer uma comparação entre as mitigações efetuadas e os dados quantitativos tratados, verifica-se que a DPC foi impactada diretamente pelo contingenciamento e/ou economia de despesa incidente, nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, sobre o grupo "Outras Despesas Correntes", que, em 2015, atingiu seu maior montante. As restrições impostas aos "Investimentos" também afetaram a DPC.

Questionou-se se tais reduções e/ou supressões comprometeram as atribuições do setor, e qual o grau de comprometimento (baixo, médio ou alto) caso este tenha havido. A resposta fornecida foi de que o comprometimento das atividades desempenhadas pela diretoria atingiu um grau médio, posto que a Gerência-Geral de Tecnologia da Informação, em virtude das restrições orçamentárias a ela impostas, encontrou-se limitada quanto ao atendimento de determinadas demandas organizacionais.

As consequências das mitigações para a DPC e/ou para a ALMG em sua maioria foram consideradas positivas pelo entrevistado. Segundo ele, em virtude das restrições orçamentárias atualmente impostas, passou a existir, na organização, uma maior participação e reconhecimento dos setores da Secretaria quanto a questões relacionadas a planejamento e gestão organizacional. O Planejamento de Demandas Setoriais[25],

25 O Planejamento de Demandas Setoriais, segundo o diretor, consiste na realização de um planejamento anual para a verificação das demandas de

por exemplo, desenvolvido pela DPC, passou a ser mais visado pelas diretorias e gerências, que perceberam a necessidade de uma atuação conjunta e planejada, diante do atual cenário de contingenciamento de despesas. Quanto à consequência negativa citada pelo entrevistado, esta refere-se ao fato de a Gerência-Geral de Tecnologia da Informação, tendo em vista a limitação de recursos, não ser capaz de atender a todas as demandas organizacionais, o que impacta negativamente os diversos setores da Assembleia Legislativa.

Por fim, questionou-se sobre a continuidade das mitigações e/ou supressões de atividades e programas, e o diretor informou que o ano de 2016, se comparado aos anos anteriores, apresentou piora na questão relativa às restrições orçamentárias. Acredita-se que a atual situação de limitação orçamentária se mantenha por mais alguns anos.

6.3.4 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Recursos Humanos (DRH)

O Diretor de Recursos Humanos da ALMG trabalha há 25 anos na organização. Dentre os quais, 15 anos como Gerente-Geral de Administração de Pessoal e 3 como Diretor de Recursos Humanos. As atribuições da Diretoria de Recursos Humanos (DRH) estão descritas na subseção 5.1 deste trabalho.

Ao ser questionado sobre as atividades e programas da DRH mitigados e/ou eliminados em virtude das restrições orçamentárias impostas no período analisado, o diretor informou que houve reduções de gastos com treinamento e capacitação de servidores, principalmente no ano de 2015. Tal mitigação,

investimento da Secretaria da ALMG para o ano subsequente. Após o delineamento das demandas, as diretorias reúnem-se para a apresentação das prioridades de cada setor, que serão verificadas e posteriormente validadas. Os projetos de TI, os serviços de capacitação interna (Escola do Legislativo) e externa (eventos e congressos) e os investimentos em infraestrutura (serviços, materiais e equipamentos), de acordo com o diretor, tendem a ser as demandas setoriais que mais impactam as finanças da ALMG.

segundo ele, perdurou em 2016 e provocou restrições relacionadas à participação de servidores em cursos e atividades de capacitação externa. A limitação orçamentária também provocou a redução de viagens e deslocamentos (interiorização) de servidores a serviço da ALMG. Por conseguinte, as solicitações para provisionamento de pessoal também foram reduzidas, diminuindo, assim, os gastos da DRH.

O entrevistado afirmou ainda que a DRH está desenvolvendo um mapeamento de competências para identificar as reais necessidades de aprimoramento e desenvolvimento dos servidores, de tal forma que estes realizem apenas os cursos de capacitação estritamente necessários ao seu desenvolvimento profissional. Também está sendo elaborado, em virtude de novas demandas setoriais e da ocorrência de inúmeras aposentadorias, um estudo técnico para a identificação do quantitativo adequado de servidores em exercício na Casa Legislativa. Pretende-se com isso provisionar o órgão com o mínimo possível de novos servidores. Ambas as ações visam à redução de gastos na DRH.

Verifica-se que a principal atividade mitigada pela DRH, a saber, a permissão para participação em cursos de aperfeiçoamento profissional, pertence ao grupo de despesa "Outras Despesas Correntes". Logo, tanto a Diretoria de Recursos Humanos quanto a Diretoria de Comunicação Institucional, a Gerência-Geral de Suporte Logístico e a Diretoria de Planejamento e Coordenação foram impactadas diretamente pelo considerável contingenciamento e/ou economia de recursos financeiros ocorrido no grupo "Outras Despesas Correntes".

Questionou-se ao gestor sobre a existência de comprometimento das atribuições da DRH em virtude das mitigações e/ou eliminações de atividades e programas, e o grau (baixo, médio ou alto) do comprometimento, caso ele tenha havido. A resposta do diretor foi afirmativa, com a indicação do grau médio. Segundo ele, que, em sua resposta, considerou toda a organização, os investimentos restaram comprometidos devido às limitações orçamentárias, bem como a interlocução da ALMG com a sociedade.

Quanto às consequências da mitigação e/ou eliminação de atividades organizacionais em virtude da menor disponibilidade de recursos, para a DRH e/ou para a ALMG, o gestor respondeu que a principal consequência que se tem verificado é a redução da necessidade de provisionamento de pessoal decorrente da redução do número de atividades e processos (principalmente de viagens e deslocamentos de servidores ao interior de Minas Gerais com vistas à realização de trabalhos para os órgãos internos da ALMG).

Finalmente, quanto à manutenção dos cortes e/ou economia de despesas para os próximos anos, o diretor entende que, de 2014 para 2016, houve considerável piora do cenário orçamentário da ALMG, com cortes de despesas e busca constante por novas formas de atuação organizacional. De 2015 para 2016, o cenário se manteve e acredita-se que, durante todo o ano de 2016, a situação se mantenha nos mesmos patamares.

7 – Considerações finais

O atual cenário político, econômico e fiscal do Brasil tem exigido recorrentes contingenciamentos orçamentários aos entes governamentais. Estes, diante das restrições de cunho orçamentário, veem-se limitados quando da execução das despesas previamente autorizadas. Tal fato compele os gestores públicos à alteração do planejamento estratégico e ao desenvolvimento de novas formas de atuação organizacionais.

O orçamento público tem recebido constantes aperfeiçoamentos no decorrer dos anos. A cada constituição ou lei publicada, novos mecanismos e técnicas de planejamento, gestão e controle das finanças públicas são inseridos no processo orçamentário, a fim de garantir a adequação deste às demandas e realidades da sociedade civil. Das três peças orçamentárias presentes na CRFB/88, duas – o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), são exemplares recentes da busca pela evolução do orçamento público. No Estado de Minas Gerais, tal fato pode ser verificado na implementação, pela CE/89, do

Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), do Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As vicissitudes orçamentárias impossibilitam, muitas vezes, a arrecadação de todas as receitas previstas e a realização de todas as despesas autorizadas no orçamento público. Em tais contextos, o gestor deve utilizar do mecanismo de contingenciamento orçamentário, em que a execução das despesas, especialmente as discricionárias, torna-se limitada. Isto intervém diretamente no planejamento estratégico e na gestão administrativa dos órgãos e entidades públicos.

A ALMG detém autonomia para a elaboração de seu próprio orçamento, bem como para a execução das despesas nele autorizadas. Logo, em situações de contingenciamento orçamentário, a referida Casa Legislativa deve atentar para uma possível alteração no planejamento estratégico organizacional e para uma conseguinte mudança no processo de tomada de decisão e de execução da despesa.

O presente trabalho teve como objetivo principal avaliar os efeitos decorrentes do contingenciamento orçamentário ocorrido nos exercícios financeiros de 2013 a 2015 na gestão da ALMG. Para tanto, foram coletados dados quantitativos dos relatórios de execução orçamentária do referido órgão, bem como realizadas entrevistas individuais com alguns gestores.

A hipótese deste trabalho baseou-se na ideia de que, em virtude de o orçamento público de Minas Gerais ter sofrido relevante contingenciamento nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, uma redução impositiva de despesas foi verificada na gestão da Assembleia Legislativa. Essa limitação de recursos teria provocado a redução e/ ou o corte de atividades e programas organizacionais, comprometendo negativamente a capacidade operacional e a gestão administrativa. Após a análise final dos dados e das informações coletadas, verificou-se que a hipótese, em parte, foi aceita e, em parte, refutada. A aceitação da hipótese corresponde ao fato de a

ALMG ter sido compelida a mitigar e/ou a eliminar atividades e programas organizacionais em virtude das restrições orçamentárias a ela impostas. A refutação refere-se ao fato de a capacidade operacional e a gestão administrativa da ALMG não terem sido comprometidas negativamente pelas mitigações e/ou eliminações. Pelo contrário, tanto a capacidade operacional quanto a gestão administrativa foram otimizadas e aperfeiçoadas.

Mediante a análise dos dados quantitativos, observou-se que os investimentos sofreram o maior contingenciamento e/ou economia de despesas, embora, em termos absolutos, as despesas com pessoal tenham sido as que obtiveram o maior volume de reduções. Ainda, aferiu-se que a maior parte das restrições orçamentárias e as conseguintes mitigações e/ou eliminações de atividades e programas organizacionais contribuíram para o aperfeiçoamento da gestão da ALMG. Uma cultura de planejamento, de austeridade fiscal e de otimização de processos foi e está sendo implementada na Casa Legislativa.

O corrente trabalho não esgota as possibilidades de pesquisa sobre contingenciamento orçamentário, haja vista ser esse um fenômeno que impacta o planejamento estratégico, o processo de tomada de decisões e o controle dos gastos das organizações públicas e privadas. Além disso, tal tema reflete o atual cenário político, econômico e fiscal do Brasil.

8 – Referências

ALVES NETO, José. *Princípios Orçamentários:* Uma análise no contexto das constituições e de leis orçamentárias federais. 2006. 55 fls. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Orçamento e Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento aplicado ao setor público:* Abordagem simples e objetiva. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 278 pp.

BRASIL. ADCT (1988). *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.* Brasília: Senado Federal, 2013.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal, 2013.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.* Brasília, 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 21 nov. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público.* Brasília: STN, 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas públicas: Manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.* Brasília: STN, 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *O que é contingenciamento?* Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Orçamento Federal. *Glossário.* Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D>. Acesso em: 03 jan. 2016.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. *Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.* [Brasília], 1999. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. Tesouro Nacional. *Conceitos de Resultado Nominal.* Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=5#ancora_consulta>. Acesso em: 02 fev. 2016.

DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. *Revista Jurídica Virtual,* Brasília, v. 03, n. 24, mai. 2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/0>. Acesso em: 13 jan. 2016.

DUARTE, Geraldo. *Dicionário de Administração.* 3 ed. Fortaleza: Realce, 2009. 626 pp.

GALHARDO, José Antônio Gouvêa. *Os reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão dos administradores:* um estudo exploratório a partir dos julgamentos do Tribunal de Contas da União dos exercícios de 2001 a 2006. 2008. 297 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP, São Paulo, 2008.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público.* 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012. 400 pp.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Assembleia de Minas, poder e voz do cidadão.* Disponível em: < https://www.almg.gov.br/home/index.html>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.* Disponível em: < http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/>. Acesso em: 17 abr. 2016.

_____. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais.* Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/

opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. Deliberação nº 2.610, de 02/03/2015. *Dispõe sobre a estrutura orgânica da Assembleia Legislativa.* Belo Horizonte, 2015. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2610&comp=&ano=2015>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. *Planejamento e Orçamento.* Disponível em:< http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento>. Acesso em: 12 fev. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 960 pp.

MOURA E SOUZA, Marcos. *Pimentel: Estado de MG precisa ser enxugado para caber em orçamento.* Belo Horizonte: Valor Econômico, 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4449082/pimentel-estado-de-mg-precisa-ser-enxugado-para-caber-em-orcamento>. Acesso em: 17 abr. 2016.

NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. 232 pp.

SILVA, Gustavo Bicalho Ferreira da; MARQUES, Marcelo Barros. *O contingenciamento e seus reflexos no planejamento das ações governamentais.* Disponível em: < http://www.dinamicapublica.com.br/Artigos/artigo_dinamica08.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2016.

5

Teoria crítica como abordagem pós-metafísica dos direitos humanos

Ademar Pozzatti Junior[1]

Valentina Tâmara Haag[2]

Resumo: O principal problema levantado quando o assunto é direitos humanos é a sua falta de eficácia. Uma possibilidade é pouco explorada: o questionamento da própria concepção dominante dos direitos humanos. A partir desse pressuposto, que serve também de justificativa para este estudo, o presente artigo tem como objetivo o mapeamento da teoria crítica no contexto dos direitos humanos, estruturando-se sob o método dialético. O problema que norteia a pesquisa é, então, por que os direitos humanos pensados tradicionalmente não saem do papel e permanecem promessas vazias? De que maneira a teoria crítica dos direitos humanos pode atuar na efetivação desses direitos? Ao se afirmar a necessidade dessa crítica, propõe-se uma alternativa epistemológica à teoria tradicional dos direitos humanos, explorando-se, pela oposição entre as duas, as possibilidades da teoria crítica dos direitos humanos como um novo referencial, dessa vez, mais próximo da concretude da realidade das lutas e reações humanas.

Palavras-chave: Diretos Humanos. Teoria Tradicional. Teoria Crítica.

1 Professor adjunto de Direito Internacional e coordenador do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre e doutor pelo programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com estágio em pesquisa na École de Droit do Institut d´Estudes Politiques de Paris (Sciences Po).

2 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bolsista de iniciação científica do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI).

Abstract: *When it comes to human rights, the main issue raised is its lack of efficacy. One possibility is neglected: the questioning of the prevailing conception of human rights. From this assumption, which also serves as a justification, the present article has as objective the mapping of the critical theory in human rights' context, having the dialectic method as framework. The problem that guides the research is, therefore, why do human rights in its traditional form work on paper only, remaining empty promises? In what way can the critical theory of human rights work on the effectiveness, or lack thereof, of these rights? By affirming the necessity of this critic, an epistemological alternative to the traditional theory is proposed through the exploration of the possibilities of the critical theory of human rights as a new referential, now closer to the concrete reality of human struggles and reactions, with the opposition of these two theories.*

Keywords: *Human Rights. Traditional Theory. Critical Theory.*

1 – Introdução

A temática dos direitos humanos atualmente é marcada por um paradoxo. De um lado, o discurso dominante dos direitos humanos é fundamentado em uma essência humana que afirmaria direitos à totalidade da humanidade. Já do outro lado, tem-se a sistemática e irrestrita violação desses direitos em todos os cantos do globo. Partindo dessa oposição, propõe-se a problemática do questionamento do porquê, apesar das belas palavras de uma universalidade da dignidade humana, os direitos humanos acabam não saindo das aclamadas declarações da temática e quais as possibilidades da teoria crítica dos direitos humanos enquanto alternativa a essa situação.

Por meio da exposição da maneira como são construídos os conhecimentos tradicionais e críticos, o presente artigo objetiva a apresentação de uma alternativa epistemológica. Essa alternativa é a da teoria crítica dos direitos humanos, baseada, principalmente, no trabalho de Joaquín Herrera Flores (2009), que considera a própria concepção convencional como fonte do problema de ineficácia.

De um ponto de vista crítico, a corrente tradicional é vista como um produto de interesses hegemônicos que impõem uma visão liberal-burguesa, individualista, abstrata e descontextualizada do que são os direitos humanos. Dessa forma, constrói-se um instrumento jurídico de manutenção das marginalizações e violências subjetivas e estruturais que figuram como as inimigas dos direitos humanos.

Em oposição a essa vertente tradicional e as consequências de sua imposição como padrão racional, a teoria crítica concebe os direitos humanos como produtos culturais. Para a teoria crítica, não se deve falar em direitos humanos como produtos da idealização de uma essência universal humana que é intocável pelos próprios humanos. Pelo contrário, busca-se a aproximação do discurso desses direitos às lutas e reações humanas, assim como a sua operacionalização e afirmação de validade de suas mais diferentes formas e contextos.

Os locais de fala marginalizados são de onde a teoria crítica parte, sendo estes tradicionalmente excluídos do debate por não se encaixarem em um ideal preconcebido. Ideal esse que é originário de um contexto específico que é exportado para o restante da humanidade. À medida que um ideal tradicionalmente pensado se impõe, a fala do subalterno é suprimida cada vez mais. A visibilidade dessas realidades silenciadas de lutas sociais figura como a importância do aprofundamento do, normalmente dado como completo, debate sobre o assunto; recuperando, com isso, o humano concreto como ponto fundamental dos direitos humanos.

Metodologicamente, o trabalho será realizado utilizando-se o método dialético de raciocínio, cujo argumento parte da contraposição epistemológica entre as correntes dos direitos humanos apresentadas. A partir dessa oposição, pretende-se afirmar a necessidade de construção de uma alternativa fundada em uma abordagem histórico-cultural e descolonizadora, voltada para a pluralidade e para a imanência. Para tal, será utilizada como procedimento técnico a análise bibliográfica

e documental, com base em tratados internacionais que dão forma à maneira tradicional de se pensar a dignidade humana, assim como os interesses ocultos por trás dela.

A abertura para o debate e a crítica das concepções tradicionais sobre os direitos humanos – assim como da própria teoria crítica –, que não tenham resultados unicamente teóricos, mas sim, práticos, permitem a retirada desses direitos da bolha transcendental em que estão trancados e a construção contextualizada de sua alternativa. A dinâmica de comprometimento da teoria com a práxis atua como justificativa para a problematização do objeto em questão. Dessa forma, objetiva-se que uma pluralidade de vozes tenha a garantia que será responsável pela construção democrática de seus próprios conceitos de dignidade.

A primeira parte do trabalho ocupa-se da distinção entre o modelo teórico tradicional e o crítico (1), sistematizando as características de cada um (1.1 e 1.2). Na segunda parte, será abordada a teoria tradicional no contexto dos direitos humanos (2), com seu desenvolvimento teórico (2.1) e os tratados que a marcaram (2.2). A terceira e última parte apresentará a teoria crítica dos direitos humanos e seus objetivos como alternativa à teoria tradicional e o seu consequente distanciamento prático (3).

2 – Teoria tradicional e teoria crítica

A exploração das bases epistemológicas que delimitam uma teoria auxilia no entendimento do que ela propõe enquanto tal. A compreensão da teoria crítica passa pela compreensão da teoria tradicional, uma vez que estão intrinsecamente ligadas. "A verdade de uma teoria crítica exige analisar os paradoxos e as contradições que moldam conservadoramente uma teoria tradicional de direitos" (WOLKMER, 2015, p. 264). Justifica-se, assim, a sistematização das características definidoras da teoria crítica e da teoria tradicional para, em seguida, traduzir essa diferença em termos de direitos humanos.

A sociedade como objeto de estudo, independentemente da área de especialização, tem suas produções acadêmicas marcadas pela relação entre o cientista, sua realidade social e o conhecimento científico. A relação entre esses elementos é o fundamento da classificação de uma teoria em tradicional ou crítica, o que delimita a forma de se fazer ciência. Partindo dessa relação, é possível delimitar, com base no trabalho de Max Horkheimer (2003), cinco critérios de diferenciação entre uma teoria tradicional e uma teoria crítica.

O primeiro critério é a relação entre a sociedade e a ciência, ou seja, a relação com o objeto de estudo, que pode ser vista como independente ou inseparável. O segundo critério é o papel que o indivíduo considera que tem em seu trabalho científico: observador passivo ou ativamente integrado a ele. O terceiro critério é o método de abordagem do objeto, que parte de uma lógica formal, sozinha ou associada a uma atuação voltada para resultados práticos. O quarto critério é o objetivo da teoria de buscar a simples comprovação empírica ou de servir de estímulo à transformação social. O quinto e último critério de distinção entre teoria tradicional e crítica é a função que a teoria exerce na sociedade, atuando como resposta a demandas de uma determinada totalidade cultural ou tendo a função de emancipação social.

2.1 Teoria tradicional

A teoria tradicional é fundada na tendência de racionalização, produto do modelo de interpretação da relação entre cientista, teoria e objeto, marcado pelo método científico de René Descartes, que tem como base a simplificação, sistematização e compartimentalização do objeto científico (HORKHEIMER, 2003, p. 224). Essa tendência delimita diretamente sua primeira característica, e consequentemente, todas as demais.

A primeira característica da teoria tradicional é ter a ciência em uma esfera separada da realidade social e o conhecimento como autônomo de seu contexto, devendo ser simplesmente aceito e

estudado como tal. O que é social e o que é ciência são independentes para a concepção tradicional, uma vez que "a característica fundamental da ciência consiste em sua avaloratividade, isto é, na distinção entre juízo de fato e juízo de valor e na rigorosa exclusão destes últimos do campo científico" (BOBBIO, 1995, p. 135). Os fenômenos sociais teriam uma essência própria que permitiria o seu estudo neutro e imparcial, desvinculado de elementos sociais exteriores.

O segundo critério está associado à separação do social da ciência anteriormente citada, uma vez que ela determina a relação do sujeito que se estuda com o objeto estudado. O afastamento entre o social e o científico coloca o indivíduo na posição de um passivo espectador, com seu papel na sociedade não tendo efeito em sua produção teórica (HORKHEIMER, 2003, p. 233). Objeto e sujeito seriam desconectados e, apesar de sua relação prática, a sociedade como objeto de estudo é vista como nada mais do que isso. Isso porque o indivíduo seria dotado de uma autonomia, uma liberdade inerente (HORKHEIMER, 2003, p. 243), que permitiria distanciamento de seu contexto social, neutralidade axiológica e objetividade da análise. Prática e teoria não se misturam, para a teoria tradicional. Sobre essa oposição, Horkheimer sintetiza:

> [...] tanto la génesis de las circunstancias dadas, como también la aplicación práctica de los sistemas de conceptos com que se las aprehende, y por consiguiente su papel em la praxis, son considerados exteriores. Este extrañamiento, que em la terminologia filosófica se expresa como separación entre valor e investigación, conocimiento y acción, así como em otros pares de oposiciones, preserva al investigador de las contradicciones señaladas y otorga un marco fijo a su actividad (HORKHEIMER, 2003, p. 241).

O terceiro critério do método de abordagem pode ser associado ao modelo de racionalização de Descartes, essencialmente matemático, que leva a uma concepção de imutabilidade do objeto. Tendo seu objeto como algo estabelecido, a teoria tradicional tem como método a descrição dos dados empíricos, isto é, os fenômenos sociais em questão. Para tal, parte de um aparato de

conceitos que servem para a explicação dessa realidade isolada. A produção teórica tradicional é baseada no registro sistematizado, partindo de um processo de lógica formal de descrição, de partes isoladas da sociedade (HORKHEIMER, 2003, p. 247).

O quarto critério é o do objetivo da teoria, que, na teoria tradicional, é a comprovação empírica com os dados da realidade social, sendo, assim, imediatista. Busca-se a compatibilidade entre os achados da produção teórica com o objeto estudado (HORKHEIMER, 2003, p. 228).

O quinto critério de distinção entre teoria tradicional e crítica remonta a função que a teoria exerce dentro da sociedade. Apesar de sua atitude de exterioridade da ciência em relação ao contexto social, essa forma de ver a ciência teria função social positiva, quando não se coloca como absoluta. A função da teoria tradicional justifica-se por ela fazer parte de um conjunto social específico, compondo uma determinada totalidade cultural, e porque foi pensada em resposta a uma determinada demanda dessa totalidade (HORKHEIMER, 2003, p. 238-239).

Entretanto, diferentemente do que a teoria tradicional parece ter como pressuposto sobre a sociedade, ela não é algo estático, estando em constante transformação. Assim, as demandas de um determinado momento não correspondem às demandas dos momentos que seguem. É desse processo de esgotamento que parte uma teoria crítica (WOLKMER, 2015, p. 26).

2.2 Teoria crítica

Ainda que hoje, de certa forma, já se reconheça o papel da realidade social em seu próprio estudo, a forma estrita das teorias tradicionais deixou suas marcas nas produções que seguiram. A tendência tradicional levou a ideia de imutabilidade do conhecimento, o que condiciona a criação de uma normatividade avessa a mudanças. Essa imutabilidade da produção teórica tradicional está em descompasso com a realidade social (WOLKMER, 2015, p. 21).

À medida que a sociedade vai se tornando cada vez mais complexa, o conhecimento produzido tradicionalmente vai se esgotando como fonte de explicação para os fenômenos sociais. O esgotamento é reflexo do surgimento de novas demandas, produto inevitável da complexidade constante da sociedade. De acordo com Wolkmer (2015, p. 118), o surgimento de uma teoria crítica está atrelado a esse contexto de descompasso e esgotamento, ou seja, a uma crise de racionalidade, surgindo como uma alternativa que procura outras bases epistemológicas que atendam aos anseios sociais do momento.

A teoria crítica segue o caminho contrário da tradicional na maioria dos aspectos. Já diverge no primeiro critério de caracterização, da relação entre ciência e sociedade. O modelo crítico tem como pressuposto inicial a ideia de que a relação entre o científico e o social é indissolúvel, se opondo a qualquer pretensão de objetividade e separação da prática e da teoria. Assim, como o objeto e o sujeito são inseparáveis para a teoria crítica, seu trabalho conjunto entre práxis e teoria é característica definidora do modelo (WOLKMER, 2015, p. 40).

Para a teoria crítica, colocar a ciência em um plano transcendental, intocável por valores, representa o conformismo com as práticas sociais dominantes e, logo, com os padrões de opressão social. Com a pretensão de imutabilidade dos fenômenos e das relações sociais, permite-se a manutenção das forças dominantes da sociedade (HORKHEIMER, 2003, p. 261). A sociedade é um produto da práxis, então, não pode ser estudada sem ter esta levada em consideração. Por isso, o pensamento crítico reconhece a mútua influência entre objeto e teoria.

O segundo critério de distinção marca um dos pontos principais da teoria crítica, o papel do indivíduo. A passividade do sujeito é vista não só como irreal mas também como alienação despolitizadora, que faz que o indivíduo não perceba seu potencial transformador (POZZATTI, 2015, p. 128); por isso a consciência do papel ativo na produção teórica e na realidade é essencial para uma teoria crítica.

A relação entre objeto e sujeito é marcada pela inter-relação. Os dois compõem um conjunto dinâmico no qual um influencia o outro. O indivíduo não é autônomo em relação ao seu contexto social, assim como o contexto social não se desenvolve afastado do indivíduo. Pelo contrário, a teoria crítica vê o sujeito como agente ativo na construção social e não nega a influência desse contexto em sua produção teórica. A tomada de consciência dessa condição determina o desenvolvimento da teoria crítica, já que, assim, com o dinamismo teórico-prático, permite "articular a estratégia das rupturas, bem como as desmistificações das ilusões e falsas verdades dominantes" (WOLKMER, 2015, p. 35).

O terceiro critério, do método de abordagem, delimita um ponto de convergência parcial entre a teoria crítica e a tradicional. Isso porque, apesar das várias oposições ao pensamento tradicional, a teoria crítica ainda tem em comum com ele, como qualquer teoria, a base conceitual da qual parte seu estudo da realidade (HORKHEIMER, 2003, p. 258). A diferença está, porém, no fato de que o método da tradicional busca apenas a descrição, vendo a realidade como um simples dado, enquanto a teoria crítica se posiciona em relação a essa realidade. Dessa forma, o método crítico parte de uma lógica formal, só que aliada à prática. Para Wolkmer (2015, p. 31), "a teoria crítica surge como uma teoria mais dinâmica e abrangente, superando os limites naturais das teorias tradicionais, pois não se atém apenas a descrever o estabelecido ou a contemplar equidistantemente os fenômenos sociais e reais".

O quarto critério apresenta o objetivo da teoria, que, para a crítica, parte de um posicionamento voltado para o estímulo à transformação de uma ordem social considerada injusta. O objetivo da teoria crítica é a mudança para uma práxis emancipatória no nível do objeto e do sujeito (HORKHEIMER, 2003, p. 235), que renove não só o sistema de opressões e injustiças, mas também a mentalidade que sustenta essas relações de poder. Assim, almeja a construção estrutural e subjetiva de uma prática libertadora.

Já que está engajada teórica e praticamente, a teoria crítica tem objetivos em cada uma dessas camadas, que, com base em Wolkmer (2015, p. 46), são os seguintes. No nível teórico, a teoria crítica busca mostrar a maneira com que o pensamento dominante oculta os interesses que o influenciam, assim como as consequências desse modelo. A partir dessa desmistificação do conhecimento tradicional, propõe-se uma nova direção epistemológica que parta de um plano de imanência que esteja preocupado com o social. Na prática, tem como objetivo a operacionalização dos processos de luta, resistência e emancipação dos marginalizados e a superação do modelo social que os coloca nessa posição.

A função da teoria crítica na sociedade, isto é, o quinto critério de distinção entre os modelos teóricos, está vinculada à abertura de espaço para o questionamento da sustentação de opressões e injustiças que silencia e marginaliza determinados grupos. Com sua problematização, surgem possibilidades de encontrar uma alternativa que permita a superação desse modelo numa sociedade mais democrática e justa. Assim, dá voz aos que até então eram deixados de lado, ou seja, emancipa-os da condição de inferioridade na qual é negada sua capacidade de representar os próprios interesses (SPIVAK, 1988, p. 73).

Isso porque a teoria crítica atua respondendo aos novos e complexos anseios sociais de indivíduos oprimidos, renegados pelas teorias tradicionais (WOLKMER, 2015, p. 36). É possível perceber, assim, a importância de seu comprometimento não só com a teoria mas também com a práxis humana, que é essencial nesse processo de emancipação dos marginalizados, de superação de injustiças e de atendimento de novas demandas sociais.

Em uma concepção adorniana do que caracteriza a crítica, pode-se dizer que a teoria crítica não está preocupada unicamente em demonstrar as falhas da teoria tradicional enquanto tal, isto é, em atuar como crítica imanente, que olha para o que o objeto de crítica se propõe (FLECK, 2016, p. 72). Ela, na verdade, busca demonstrar a ineficácia dos próprios critérios com

relação aos objetivos propostos, colocando-se, assim, como uma alternativa que leva à transformação social.

Na tabela abaixo, estão esquematizados os cinco critérios de distinção entre teoria tradicional e teoria crítica, com o objetivo de melhor sintetizar e comparar o conteúdo abordado anteriormente.

Tabela 1. Comparação entre a teoria tradicional e a crítica.

	Teoria tradicional	Teoria crítica
Relação entre o social e a ciência	Independentes	Inseparáveis
Papel do indivíduo	Passivo	Ativo
Método	Lógica formal de descrição	Lógica formal aliada à prática
Objetivo	Imediatista: comprovação empírica	Desmistificação e estímulo à transformação social
Função	Composição de uma determinada totalidade cultural	Emancipação dos marginalizados, superação de injustiças e atendimento de novas demandas sociais

Fonte: elaboração própria

Como as demais áreas de especialização das ciências humanas e sociais, o Direito apresenta concepções tradicionais e críticas. O ideal de pureza jurídica que objetivava a autonomia do Direito determinou um caráter positivista de dominância da norma (FERRAZ, 2001, p. XV) e marcou a sua origem tradicional, assim como as tendências dogmáticas que são voltadas a uma exegese jurídica. Já sua teoria crítica nega esses aspectos de formalismo e dogmatismo, afirmando a importância da preocupação com o conteúdo, em vez da prioridade da forma e da norma, e, logo, dá destaque à sociopolítica dele (WOLKMER, 2015, p. 45). Ao contexto de vertentes jurídicas pode-se relacionar as correntes tradicional e crítica dos direitos humanos.

3 – A teoria tradicional no desenvolvimento dos direitos humanos

A teoria tradicional vem dominando a história dos direitos humanos, deixando sua marca nas principais organizações voltadas para a proteção desses, assim como as declarações de direitos que diversos países atualmente veiculam. Não se pode negar a importância dessa vertente para o desenvolvimento dos direitos humanos, que permitiu não só que eles entrassem na pauta internacional como também serviu de instrumento de luta e resistência contra diversas violências e abusos. Entretanto, também é inegável que a concepção convencional também serviu aos interesses dominantes e hegemônicos para a manutenção do poder das forças responsáveis pelas principais violações desses direitos, já que têm um modelo idealizado de humanidade como justificativa oficial (WOLKMER, 2015, p. 260).

3.1 A construção tradicional dos direitos humanos

Desde seu início, a vertente tradicional vem se mostrando como um agente de dupla função. Ao mesmo tempo em que atuava como um instrumento de reação às violências, a teoria tradicional e seus ideais de positivação afastavam os direitos humanos de sua implementação concreta e generalizavam a humanidade (HERRERA FLORES, 2014, p. 170).

A eficácia dos direitos humanos sempre aparece quando se debate o tema. O tópico da tutela, ou seja, da eficácia dos direitos humanos pode ser sintetizada, com base em Bobbio (2004, p. 38-39), em três aspectos que dão forma as atividades de efetiva prática: promoção, controle e garantia. O primeiro diz respeito à indução à introdução e ao aperfeiçoamento dos direitos humanos em sua especificidade. O segundo se refere à verificação do acolhimento e respeito aos direitos humanos. Já o terceiro, que seria o que Bobbio chamaria de "garantia em sentido estrito", entende a internacionalidade de uma jurisdição que possa impor os direitos humanos dentro do sistema internacional. Logo, falar de ineficácia é falar do não cumprimento desse conjunto.

Antes de se tentar entender o porquê da crítica ao modelo tradicional de se pensar os direitos humanos, deve-se primeiro entender quais as bases em que ele se constrói. A teoria tradicional dos direitos humanos está associada ao pensamento jurídico tradicional da normatividade e da objetividade. Essa concepção comporta diferentes estratégias de fundamentação do porquê de direitos humanos. Por fundamentação, pode-se entender que são as razões para o reconhecimento da desejabilidade da defesa desses direitos (BOBBIO, 2004, p. 23).

Dentre as fundamentações tradicionais para os direitos humanos, destacam-se três: a religiosa, a antropológica e a transcendental (PINZANI, 2010, p. 29). A fundamentação religiosa afirma que os direitos humanos são fundados em uma origem divina dos seres humanos. A antropológica, por sua vez, refere-se a características básicas humanas. Já a transcendental é baseada em pressupostos básicos para o agir humano.

Apesar das diferenças, as três formas de fundamentar os direitos da humanidade têm em comum uma ideia de natureza humana e, logo, o aspecto da moralidade (POZZATTI, 2015, p. 76). Os direitos humanos enquanto regras morais caracterizam a universalidade, uma vez que seriam consideradas como essencialmente dotadas de constância e imutabilidade objetivas (BOBBIO, 2004, p. 26) e são um dos pontos principais de sua fundamentação tradicional. Entretanto, a universalidade da moral não é a única questão definidora do discurso tradicional dos direitos humanos. O positivismo jurídico é peça importante na construção tradicional do que são direitos humanos.

Como coloca Pinzani (2010, p. 42), com base em Jürgen Habermas, os direitos humanos se apresentam como o deus romano Janus, que tem uma face voltada para a paz e outra voltada para a guerra. Os direitos humanos têm uma face voltada para a universalidade da moral e a outra voltada para o jurídico do direito positivo.

A positividade dos direitos humanos se apresenta nas diversas declarações de direitos humanos que marcam sua trajetória

convencional e seu discurso fortemente estatocêntrico. Essa face demarca o aspecto de autoridade e política dos direitos humanos (POZZATTI, 2015, p. 77).

As principais características da concepção tradicional de direitos humanos são também os seus principais pontos de crítica. A positividade é vista como extremamente formalista, enquanto sua fundamentação em uma condição humana universal é interpretada como uma abstração fantasiosa que é representação da racionalidade ocidental imposta como de toda a humanidade (WOLKMER, 2015, p. 261). A abstração e o formalismo se colocam como meios de manutenção de injustiças, afastando os direitos humanos dos próprios seres humanos.

O distanciamento do humano dos direitos decorre do ponto de partida de uma condição humana abstrata, fechada em uma esfera alheia à intervenção humana, e do maior enfoque nos tratados de direitos do que na criação de condições de dignidade. A abstração do universalismo e o formalismo do positivismo colocam os direitos humanos como simples categorias normativas prontas, estabelecidas e completas (WOLKMER, 2015, p. 264).

As diferenças culturais, sociais, econômicas e políticas são negligenciadas. Dessa forma, os seres humanos que não se encaixam naquele ideal humano que está positivado e é preconcebido por uma parcela privilegiada da humanidade ficam de fora dessa narrativa de luta pelos direitos humanos. Desde suas origens oficiais, os direitos humanos foram sinônimos de irrealidade e inacessibilidade para os indivíduos inseridos em um contexto de subalternidade (WOLKMER, 2015, p. 259).

É com essa mentalidade crítica que se propõe uma análise de alguns dos principais documentos — Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 e Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 — que demarcaram a trajetória tradicional dos direitos humanos.

3.2 A teoria tradicional e a positivação dos direitos humanos

Os documentos que positivam os direitos humanos são normalmente vistos como uma afirmação das lutas sociais que garante que as demandas desses movimentos sejam colocadas em prática. Todavia, o modelo positivista pode ser interpretado como produtor de efeito contrário, ou seja, afastando os direitos humanos da criação das condições de sua efetividade (WOLKMER, 2015, p. 263). Além disso, esse desenvolvimento tido como oficial, é, na verdade, o desenvolvimento de privilégios de certos grupos, em vez daqueles da totalidade humana (BRAGATO, 2013, p. 110). Desses documentos, um dos mais relevantes nessa trajetória é a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Adotada pela Organização das Nações Unidas em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, já no seu preâmbulo, deixa claro o seu caráter extremamente liberal e descontextualizado. A concepção liberal se estende também aos artigos que privilegiam direitos negativos, ou seja, que não requerem intervenção do Estado, sendo assim um "não fazer" estatal (BOBBIO, 2004, p. 43). O privilégio de direitos negativos obstaculiza direitos positivos, que necessitam de intervenção estatal e são, logo, contextualizados socialmente. Ainda assim, o pleno proveito das liberdades é apresentado como o principal objetivo da humanidade (ONU, 1948, Preâmbulo). Porém, a criação concreta da condição necessária para uma liberdade não deveria figurar também como foco primário?

A primazia de um discurso liberal é expressão de uma mentalidade individualista, que parte de uma realidade particular que se universaliza em uma aspiração de toda a humanidade (HERRERA FLORES, 2009, p. 71), como se essa fosse um conjunto homogêneo e generalizável. Esse particularismo que se universaliza também é visualizável na ideia de compreensão comum (ONU, 1948, Preâmbulo) dos direitos humanos apresentada na declaração. Assim, em vez de um lugar realmente comum, ou seja, um espaço de diálogo aberto a uma construção coletiva que vê como válidas outras formas de

racionalidades que não unicamente a ocidental, constrói-se um "não lugar", um plano de transcendência inatingível pela ação humana em suas diferentes e plurais formas (HERRERA FLORES, 2009, p. 44).

A liberdade que tanto é privilegiada se apresenta como autonomia, e não como uma liberdade intensiva, ou seja, contextualizada e que parte de uma igualdade substancial, onde todos e todas têm a real possibilidade de pleno usufruto de suas liberdades (HERRERA FLORES, 2009, p. 185). Enquanto isso, direitos como os sociais, que auxiliam na criação dessas condições quando realmente colocados em prática, são deixados de lado, reduzidos a um problema de efetividade (BOBBIO, 2004, p. 86). Essa questão é um reflexo de uma ideologia liberal de não intervenção estatal, que vê políticas públicas em termos de gastos, ficando em uma igualdade unicamente formal.

A igualdade formal está atrelada ainda ao normativismo da declaração do "império da lei" (ONU, 1948, Preâmbulo), baseando-se na ideia de que o formalismo é sinônimo de "avaloratividade" e afastamento ideológico (BOBBIO, 1995, p. 144). Todo o foco está norma, ou seja, o ser humano como titular de direitos. Enquanto isso, a concreta criação e consolidação das condições reais para o exercício desses direitos, isto é, o ser humano como usufruidor de direito, é deixada em uma posição secundária. Com a prática renegada a um segundo plano, os direitos são tidos como fins em si próprios (HERRERA FLORES, 2009, p. 67-68).

Como figura como uma das mais importantes declarações de direitos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos serviu de base para os demais documentos da temática. Consequentemente, as suas tendências de afastamento entre direitos e condições reais – relativas ao seu caráter transcendente, normativista, descontextualizado e extremamente liberal – mantém um ciclo de reprodução. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950 e a Convenção Americana de Direitos Humanos são alguns dos documentos que seguiram a Declaração de 1948 da ONU.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950, do Conselho da Europa, pode ser interpretada como a representação da idealização de ser humano plenamente capaz de exercer os direitos lá previstos. O ser humano ideal da teoria tradicional é livre de qualquer influência de desigualdades, podendo, assim, colocar as liberdades como demandas primeiras (BRAGATO, 2013, p. 107), já que essas figuram como o conteúdo da vasta maioria dos direitos listados.

Idealização essa essencialmente eurocêntrica, relacionada a um modelo de racionalidade que seria neutro e imparcial, representação da modernidade ocidental, que se autoproclama superior aos incivilizados (MIRANDA; POZZATTI; STERSI, 2014, p. 28). Tanto que a convenção ressalta as nações "civilizadas" (Artigo 7 da Convenção de 1950). Um ideal de superioridade que fundamentou expansões coloniais e comerciais, porque, como essa racionalidade era a "certa" e "universal", deveria ser almejada e aceita por toda a humanidade que quisesse receber o privilégio de ser considerada racional (WOLKMER, 2015, p. 260).

A Convenção Americana de Direitos Humanos, da Organização de Estados Americanos, foi assinada em 1969 como uma maneira de a organização afirmar sua validade, inspirando-se no "sucesso" da Declaração de 1948 da ONU. Entretanto, um continente tão plural e diversificado como o americano, marcado por tantos extremos de desigualdade, com países de trajetórias tão distintas, está em desconformidade com uma convenção de direitos descontextualizada. Pouco se toca no assunto dessas desigualdades, o que contribui para o afastamento dessas realidades muito concretas para uma esfera unicamente procedimental (HERRERA FLORES, 2014, p 155). A identidade homogeneizadora baseada na ilusão de que "somos todos iguais diante a lei" é colocada acima da diferença substancial (HERRERA FLORES, 2014, p. 153).

Com uma abordagem decolonial, típica da teoria crítica dos direitos humanos, ressalta-se a necessidade de se levar em consideração os contextos periféricos da América Latina em relação a essa convenção. Isso porque, historicamente, as zonas coloniais (en-

quanto território social), foram sinônimo de invisibilidade epistemológica, o que justifica a importância de sua exaltação como tentativa de ampliação de sua visibilidade (SANTOS, 2010, p. 35).

A forma como a convenção foi desenvolvida desconsidera a marca de dependência que a colonialidade deixou nos países latino-americanos. A colonialidade é a outra face, de dominação e dependência, da modernidade, marcada pela continuidade e por atingir várias áreas, desde a economia até o conhecimento (BRAGATO, 2013, p. 108). Para o pensamento decolonial, "todo e qualquer discurso político pretensamente universal" deve ser entendido "como construções que surgem e perduram a partir das relações coloniais" (MIRANDA; POZZATTI; STERSI, 2014, p. 19).

Os documentos anteriormente citados são formulados de maneira praticamente igual, sendo o modelo universal e transcendental de humanidade reproduzido em tratados de caráter mundial, europeu ou americano. A positivação atua como justificativa para a afirmação de validade, fundando-se em uma suposta comprovação fática de consenso geral e universal decorrente desses documentos (BOBBIO, 2004, p. 26-28). O mesmo modelo é repetido como se cada um desses não tivesse diferentes histórias com culturas plurais e diferentes, posições no sistema-mundo, demandas, condições, espaços para usar sua voz. Como esses tratados podem servir para seus objetivos "oficiais" de proteção e garantia dos direitos humanos se não partem do que é real e concreto, ou seja, da imanência das lutas e resistências pelas condições para a dignidade?

Para Joaquín Herrera Flores (2009, p. VII), principal nome da teoria crítica dos direitos humanos, não se deve falar em direitos humanos sem partir desse questionamento da ambiguidade. Ambiguidade essa do modelo tradicional de fundamentação e desenvolvimento dos direitos humanos, marcado pela esperança de dignidade e pela falta de efetividade prática. A teoria crítica dos direitos humanos propõe a problematização dessa realidade e cabe, assim, um estudo mais aprofundado do que ela se propõe enquanto alternativa ao discurso dominante dos direitos humanos.

4 – As potencialidades de uma teoria crítica dos direitos humanos

Antes mesmo de os direitos humanos começarem a serem pensados como tal, diferentes formas de resistir contra violações e desrespeitos aos seres humanos existiram, de acordo com as realidades e os contextos de opressão e dominação a que reagiam (BOBBIO, 2004, p. 31). O que a teoria crítica propõe é a visibilidade, o estímulo e a consolidação dessas lutas que, ao longo da história, vêm sendo sistematicamente silenciadas e generalizadas em modelos abstratos e descontextualizados de universalidade.

Historicamente, o desenvolvimento dos direitos humanos é marcado pela contradição entre a legitimação de relações de dominação e os instrumento de luta contra elas (HERRERA FLORES, 2014, p. 3). Isso quer dizer que, ao mesmo tempo em que os direitos humanos da teoria tradicional atuam positivamente na busca por uma vida digna para todos e todas, essa não é sua única face. Como na analogia da cara de Janus de Pinzani, os direitos humanos em seu modelo convencional têm também duas caras. Ainda que, de um lado, contribuam na luta por melhores condições, a ineficácia prática se apresenta como sua outra face. Esse outro lado é associado ao conformismo com a violação que não se encaixa nos padrões abstratos preestabelecidos de direitos e estende-se à retórica do civil e do bárbaro (WOLKMER, 2015, p. 261).

Tendo essa mentalidade de problematização como ponto de partida, propõe-se uma teoria crítica dos direitos humanos que parte dos princípios de heterogeneidade, pluralidade e multiformidade (HERRERA FLORES, 2014, p. 9). A teoria crítica dos direitos humanos está preocupada, assim, com a afirmação das diferenças e com a inserção de um ponto de vista periférico de realidades excluídas no discurso dos direitos humanos. Tem-se, assim, uma concepção crítica emancipadora, contextualizada na realidade da separação em um Sul global dentro de um sistema-mundo.

A necessidade de uma teoria crítica para se pensar os direitos humanos, na atualidade, pode ser atrelada ao que Höffe (2005, p. 8) denomina globalizações, no plural, pois tomam conta de diversas áreas e são o oposto de unilineares, sendo, também, marcadas pela mentalidade neoliberal que vem possibilitando novas formas de violência.

Além disso, o processo de globalizações permite a imposição de uma hegemonia, uma vez que afirma-se, arbitrariamente, uma uniformização global que serve de justificativa para generalizações que pendem para uma racionalidade ocidental. Nesse contexto, não se fala de globalização no sentido de uniformização, mas percebendo esse processo como algo complexo, que afeta cada realidade de uma maneira. Sobre isso, Höffe (2005, p. 8) ressalta ainda que não se deve restringir a interpretação dos processos de globalização a uma única perspectiva geográfica, no caso, do ocidente, pois isso esconde outras facetas, sejam de violência ou de realidades culturais e sociais.

Em resposta à imposição de uma visão hegemônica dos direitos humanos, o pensamento crítico busca a valorização dos pontos de vista periféricos excluídos – de contextos e dos sujeitos desses contextos –, que são marginalizados por essas relações de poder. Feito isso, afirma a validade e legitimidade de todos os caminhos de luta pela dignidade em um processo de reconhecimento cultural (HERRERA FLORES, 2009, p. 1), já que a negação de espaço de representação a essas formas cria ainda mais obstáculos para uma democrática efetivação dos direitos.

Com a desvalorização do que é arbitrariamente valorizado e a valorização do desvalorizado (HERRERA FLORES, 2009, p. 30), ou seja, do marginalizado, abrem-se caminhos para a emancipação dos excluídos. A postura da teoria crítica é materialista, de acesso aos bens, e pós-metafísica, de aproximação do real.

Pela valorização da diversidade e complexidade, a teoria crítica dos direitos humanos caracteriza esses como produtos culturais, opondo-se a qualquer explicação fundamentada em direitos irresistíveis e de todos os seres humanos (BOBBIO, 2004,

p. 16). Dessa forma, os direitos humanos são reações a determinados contextos, não uma compreensão comum. Os direitos humanos são diferentes formas de reagir a e atuar em determinados contextos que se desenvolvem histórica e culturalmente, com base nas ações e intervenções humanas a opressões e dominações Admite-se, assim, que nem todos reagem da mesma maneira às situações de injustiça, de acordo com os contextos reais (HERRERA FLORES, 2014, p. 9).

Com isso, a teoria crítica dos direitos humanos afasta-se de uma concepção transcendental da teoria tradicional que se coloca como intangível pelos próprios seres humanos, ou pelos seres humanos que não se encaixam no padrão pré-definido, idealizado e ocidental de "humano". Padrão esse que pode muito bem ser representado por um homem branco, cristão, heterossexual, proprietário e ocidental (WOLKMER, 2015, p. 260).

Por isso, deve-se partir do plano do que é real, da realidade de cada um e das necessidades específicas que marcam os diferentes contextos, ou seja, do concreto, do imanente, do tangível. Colocar os direitos humanos em um plano de imanência permite a aproximação à ação humana, afirmando a capacidade do ser humano de interpretar, perceber e intervir, à sua maneira, em seus entornos, na busca pelo seu caminho para a dignidade (HERRERA FLORES, 2009, p. 22). Para tal, volta-se para a emancipação dos sujeitos marginalizados, buscando a afirmação desses sujeitos, historicamente silenciados por discursos ocidentais estatocêntricos.

A historicidade dos direitos humanos é essencial para sua compreensão crítica; entretanto, nega-se a ausência de necessidade de qualquer questionamento sobre sua fundamentação, como afirma Norberto Bobbio (2004, p. 45). Isso porque sua fundamentação convencional é interpretada como instrumento de manutenção das relações de poder e também como uma das causas de sua ineficácia prática (HERRERA FLORES, 2009, p. 44; PINZANI, 2010, p. 28). Quando criticamente pensados, os direitos humanos são fundamentados na busca da dignidade, mas sem se impor um ideal do que é dig-

nidade, procurando-se a abertura para a criação conjunta e democrática que permita a inserção de uma multiplicidade de contextos.

Todavia, quando justificam a necessidade e a negação de um fundamento aos direitos humanos, Herrera Flores (2015, p. 44) e Bobbio (2004, p. 16) convergem no mesmo argumento: negar um fundamento ou fundamentar os direitos humanos é sinônimo de um fechamento em si mesmo para esses direitos. O problema é o mesmo, o que muda é a resposta. A isso, é possível aplicar o procedimento que Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 262) chama de hermenêutica diatópica, caracterizado pela tradução de saberes com o objetivo de "identificar preocupações isomórficas entre el[e]s e as diferentes respostas que fornecem para elas."

Ainda que esses dois autores possam ser identificados, respectivamente, como representantes da teoria crítica e da teoria tradicional dos direitos humanos, percebe-se que eles têm preocupações em comum. Esse trabalho de interpretação é um processo essencial para que se chegue a respostas conscientes de que, por trás de objetivos opostos, e, muitas vezes, conflitantes, existem pontos de convergência que podem servir de ferramenta de criação de inteligibilidade e diálogo para a construção democrática do que são os direitos humanos. O instrumento da hermenêutica diatópica parte da necessidade de se pensar o conhecimento e, por exemplo, os conceitos de dignidade humana pela ótica da incompletude voltada para a construção conjunta (SANTOS, 2002, p. 264).

Apesar de o nível prático ser apontado como o ponto de maior aporia de qualquer teoria crítica (WOLKMER, 2015, p. 270), o comprometimento com a aproximação da imanência das lutas e resistências não deve ter sua importância minimizada. A valorização do mundo, das demandas e das condições reais da busca por dignidade é condição essencial de resposta a essas demandas e de concretização dessas condições. Isso porque admite e estimula a capacidade de transformação humana, diferentemente das abstrações liberais localizadas em planos de

transcendência, intocáveis pelos próprios titulares de direitos e despreocupadas com remediações sociais.

A teoria crítica dos direitos humanos mostra-se, então, um processo de valorização do desvalorizado, moldado pela "lógica do avesso". Essa inversão de papéis, como na carnavalização do Direito proposta por Luis A. Warat, "denota a atitude de marginalização e transgressão que rompe com as verdades jurídicas consagradas" (WOLKMER, 2015, p. 161).

A recuperação do real por meio da potencialização do humano e da afirmação da alteridade condiz com uma reaproximação não só do Direito, tradicionalmente visto de uma ótica formalista, pretensamente objetiva e que, na verdade, é e sempre foi produto da sociedade. Há também a reaproximação dos direitos humanos dos próprios seres humanos – como fundamento desses direitos –, e de suas diferentes formas de reivindicações de uma vida digna. O ser humano é colocado como protagonista, e não coadjuvante.

5 – Considerações finais

Ao se olhar para os porquês ocultos na concepção tradicional, na idealização abstrata de humano e na fundamentação desse viés teórico, foi possível perceber a relação entre a ineficácia prática dos direitos humanos nessa concepção. Isso porque ela parte de condições particulares de "primeiro mundo" e de uma mentalidade individualista, que é imposta como universal, o que leva à exclusão dos demais contextos históricos, sociais, culturais e políticos. Como a narrativa é ditada pelos próprios responsáveis por gerar os sofrimentos humanos, a concepção é refém da passividade e do conformismo com uma ideia de realidade que não é compartilhada por toda a humanidade.

Com a teoria crítica dos direitos humanos como alternativa, inclui-se na discussão, que é comandada pelos dominantes das relações de poder, o ponto de vista dos dominados e suas diferentes formas de transformar. O humano, em todas suas plurais

materialidades e não unicamente naquele padrão privilegiado e individualista que é capaz de usufruir de todas suas liberdades, não só é afirmado, também é potencializado em sua capacidade transformativa. Assim, é realmente aproximado de possibilidades concretas, uma vez que não é deixado de lado, como parte secundária dos próprios direitos "humanos".

No lugar de uma ineficácia intrínseca, a teoria crítica dos direitos humanos se coloca como a possibilidade, politicamente engajada e afastada de pretensões de neutralidade conformistas, de construção das condições práticas para que os humanos reais possam lutar pela sua emancipação, assim como afirmar a validade de sua própria maneira de atingi-la. Com isso, retira-se o humano concreto das margens da discussão, abrindo-se caminho para que uma pluralidade de vozes possa se fazer ouvida.

6 – Referências

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. *O Positivismo Jurídico.* Lições de Filosofia do Direito. São Paulo: Editora Ícone, 2008.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Uma crítica descolonial ao discurso eurocêntrico dos direitos humanos. LOPES, Ana Maria D'Ávila; MAUÉS, Antonio Moreira (orgs.). *A eficácia nacional e internacional dos direitos humanos.* Rio de Janeiro: Lumis Juris, 2013.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Por que ler Kelsen, hoje. COELHO, Fábio Ulhoa. *Para entender Kelsen.* 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FLECK, Amaro. Da crítica imanente à crítica do sofrimento: a justificação normativa na obra tardia de adorno. *Revista Ethic@,* v.15, n.1. Florianópolis: UFSC, Jul. 2016: 65-84.

HERRERA FLORES, Joaquín. *Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais.* Tradução por Luciana Caplan et al. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje.* São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HORKHEIMER, Max. Teoría tradicional y teoría crítica. *Teoría Crítica.* Tradução por Edgardo Albizu e Carlos Luis. 1ª ed. Buenos Aires: Amorrortu, 2003.

MIRANDA SANTOS, Ricardo de; POZZATTI JUNIOR, Ademar; STERSI DOS SANTOS, Ricardo Soares. A Contribuição do Movimento Pós-colonialista para as Relações Internacionais da América Latina. Ricardo Soares Stersi dos Santos; Danielle Annoni. (Org.). *Cooperação e Conflitos Internacionais: Globalização, Regionalismo e Atores.* 1ª ed. Curitiba: MultIdeia, 2014.

OEA (1969). *Convenção Americana de Direitos Humanos*, promulgada, no Brasil pelo Decreto n° 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm. Acesso em 29 julho 2016.

ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos* [1948]. Disponível em: http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf. Acesso em 27 julho 2016.

PINZANI, Alessandro**.** A cara de Janus dos direitos humanos: o direito humano entre a política e a moral. LUNARDI, Giovani; SECCO, Márcio (orgs.). *Fundamentação Filosófica dos Direitos Humanos.* Florianópolis: Editora da UFSC, 2010.

POZZATTI JUNIOR, Ademar. *Cooperação internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita.* Tese apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina [2015]. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/158907. Acesso em 17 setembro 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. MENESES, Maria Paula; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Epistemologias do Sul.* São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (63), 2002: 237-280.

SPIVAK, Gayatri C. *Can the subaltern speak?* In: NELSON, Cary; GROSSBERG, Lawrence. Marxism and the interpretation of culture. Chicago: Chicago Press, 1988: 271-313.

UNIÃO EUROPEIA (1950). *Convenção Europeia dos Direitos do Homem.* Disponível em: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em 28 julho 2016.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico.* 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

6

A gestão escolar à luz da gestão estratégica e da gestão social

Herberton Sabino[1]

Wânia Maria de Araújo[2]

Resumo: O objetivo deste artigo é contribuir para a discussão e para a avaliação da gestão das escolas públicas a partir da análise de dois modelos : a Gestão Estratégica, concepção típica do gerencialismo; e a Gestão Social. Para isso, primeiro buscamos analisar as definições das legislações vigentes – Constituição, LDB e PNE – a respeito da Gestão Escolar. Depois procedemos a um mapeamento das principais características da Gestão Estratégica e da Gestão Social. E, por fim, comparamos a gestão escolar em ambos os modelos a partir de três aspectos: a participação da comunidade escolar na gestão, a concepção de eficiência, eficácia e efetividade presente em cada modelo e o atendimento pela escola, também em cada modelo, dos requisitos para a construção da democratização local. Por fim, em suas conclusões, este trabalho propõe uma série de questões a serem analisadas no momento da gestão escolar.

Palavras-chave: Gestão Escolar**.** Gestão Social. Gestão Estratégica.

Abstract: *This article is aimed at contributing to the discussion and assessment of school management of public schools based on the analysis of two handling models: strategic management, typical conception of management; and the social management. For this, we first try to look at definitions made by current legislators*

1 Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA, especialista em História e Cultura Política pela UFMG e coordenador pedagógico do Colégio Magnum Agostiniano – Belo Horizonte

2 Doutora em Ciências Sociais (PUC-MG), professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA, professora da Universidade do Estado de Minas Gerais/ Escola de Design

– Constitution, LDB and PEN – regarding school management, after we proceed to mapping the main characteristics of strategic and social managements. Finally, we compare school handling in both models from three different aspects: the scholar community participation in management, the efficiency conception, the efficacy and the feasibility present in each model and the outcome in each model of the school actuation for the local democratization construction. Lastly, in its conclusions, this paper proposes a series of questions to be analyzed in the moment of school management.

Keywords: *School management. Social management. Strategic management.*

1 – Introdução

Gestão escolar: contribuindo para escolhas conscientes

Este estudo tem como proposta analisar a educação, em especial a gestão escolar, por meio da avaliação de dois modelos: a Gestão Estratégica e a Gestão Social. Nesse sentido, faz-se útil, já de início, resgatar o mito grego do Leito de Procrusto. Segundo a mitologia, Procrusto era um bandido que vivia na Serra de Eleusis e que capturava os viajantes que passavam na estrada, nas imediações de sua casa. Ele decidia quem poderia continuar ou não o caminho deitando-os em uma cama. Se o indivíduo não coubesse na exata medida de seu leito, Procrusto o esticava ou lhe cortava as pernas.

Esse mito chama atenção para a imposição de modelos, de padrões e para a intolerância em relação ao distinto, ao diferente. São posturas que impedem o aprendizado. Por isso, mesmo ao tratar nessa análise de modelos de gestão, a ideia foi não a de assumir uma postura de preconceito ou de estigmatização em relação à Gestão Estratégica ou à Gestão Social. Não se creditou a um modelo o pecado original, nem ao outro a capacidade da redenção. Isso, entretanto, não impediu que, ao final desse artigo, fossem formuladas propostas e assumida a escolha pela Gestão Social como melhor modelo de gestão a ser adotado para a gestão democrática das escolas públicas.

Para pensarmos a educação e os modelos propostos de gestão escolar, é necessário considerar um contexto, que, em neste caso, parte do processo de redemocratização brasileira dos anos de 1980. A Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã, consagrou a educação como o grande instrumento para a consolidação da democracia no Brasil, ao mesmo tempo que resgatou o princípio básico da cidadania – a participação popular –, identificando a *pólis*, o município, como o espaço primeiro e principal para o exercício da cidadania. Coerentemente, os constituintes previram uma autonomia para os municípios, em especial para a organização dos sistemas de ensino (Art. 211 da Constituição Federal de 1988). Essa postura, por sua vez, foi reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96).

Nesse momento, foram estabelecidos parâmetros fundamentais a serem observados por todos, com o objetivo de garantir a construção de uma unidade nacional, mas não de uma uniformidade. Assim, cada localidade pode criar um Sistema Municipal de Educação, um Plano Municipal de Educação e um Conselho Municipal de Educação, os quais, ao mesmo tempo, contemplam as diretrizes previstas na Carta Magna, na LDB e no PNE/2014 (Plano Nacional de Educação) e são resultados da pluralidade das vozes sociais das comunidades. Dessa maneira, tornou-se possível assegurar que a educação cumprisse o seu papel principal: ser um instrumento para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Nesse contexto , a escola ganha especial importância, na medida em que deve se tornar protagonista no esforço de mobilização das comunidades. Por ser um espaço eminentemente público e plural, a escola constitui o *locus* para a gênese da autêntica experiência democrática a partir das comunidades. Nesse sentido, a gestão escolar, tida em outros momentos como mera ação burocrática, ganha centralidade, amplitude e, consequentemente, a discussão acerca do tema adquire importância maior que em qualquer outra oportunidade.

A priori, o termo gestão significa, segundo o dicionário Houaiss, ato ou efeito de gerir. O dicionário propõe também, como ter-

mos equivalentes, administração e gerência, além de registrar a etimologia de origem latina do vocábulo: *gestĭo, ōnis*, isto é, ação de administrar. Há, ainda, uma interessante e eloquente relação de sinonímia apresentada: direção. Convém observar que, em bom Português e também na teoria da Administração, quem administra faz isso em relação a algo ou a alguém. Assim, o termo gestão requer naturalmente o complemento "de que", o que pode se referir a gestão de empresas, gestão de pessoas ou gestão colegiada, gestão estratégica, etc. Portanto, como definição formal de gestão escolar teríamos: ação de administrar uma unidade escolar, gerindo seus recursos físicos, financeiros e humanos com o objetivo de viabilizar a execução do projeto pedagógico e o cumprimento das metas públicas estabelecidas.

Na LDB/96, art. 12, incisos I a VII, estão as principais delegações que se referem à gestão escolar:

> Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e a do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
>
> I – elaborar e executar sua proposta pedagógica; [...]
>
> VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola [...] (BRASIL, 1996).

Entretanto, ao conceito considerado "frio" de gestão escolar, a sociedade brasileira, por meio de seus representantes legais, acrescentou à legislação concernente ao tema o adjetivo democrática. Assim, foi determinado de maneira clara como ela deveria ser feita. É exatamente nesse aspecto que se instauram as grandes diferenças. Como afirma Gadotti (2014, p.1):

> a gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em **dois pilares:** a *democracia representativa* e a *democracia participativa* (direta),

> entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia. Em seu artigo 206, quando a Constituição Federal estabelece os "princípios do ensino", inclui, entre eles, no Inciso VI, a "gestão democrática do ensino público" [...]

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1996, no Título II, "Dos Princípios e Fins da Educação Nacional", o inciso VIII do artigo 3º reafirmou o caráter democrático da gestão.

No Plano Nacional de Educação (PNE), referência fundamental para a organização e a definição de metas e estratégias para o ensino no Brasil para o período 2014-2024, também foi adotada a expressão: gestão democrática. No PNE, o termo "democrático" prevê o incentivo à ampla participação de toda a comunidade escolar, a descentralização e a autonomia das unidades escolares e incluiu a observância de critérios técnicos de mérito e de desempenho.

> Art. 2º São diretrizes do PNE:
>
> VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
>
> [...]
>
> ANEXO
>
> METAS E ESTRATÉGIAS
>
> Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade Escolar, no âmbito das Escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

A primeira Conferência Nacional de Educação (Conae) concluiu que:

> a gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educativas constitui uma das dimensões que possibilitam o acesso à educação de qualidade como di-

> reito universal. A gestão democrática como princípio da educação nacional sintoniza-se com a luta pela qualidade da educação" (CONAE, 2011. *apud* GADOTTI, 2014, p.2).

Portanto, pela leitura da legislação anterior, é possível concluir que a Escola é o local privilegiado para a construção da sociedade democrática, o que significa menos identificá-la como espaço físico e mais como espaço social e político. Pensar a escola nos exige identificar e reconhecer os diversos atores sociais e políticos envolvidos no universo escolar: Estado, diretores, professores, pais, alunos e entidades de mercado (empresas prestadoras de serviço ou, até mesmo, o mercado de trabalho em sentido *lato*, já que ele busca a mão de obra preparada pela escola). Além de pensar essa escola como um conceito, é preciso pensar a gestão dessa escola nos limites de sua realidade. Assim, gerir a escola significa exercer, além da gestão pedagógica, a gestão dos recursos humanos, do uso e da manutenção da infraestrutura, dos recursos orçamentários, etc. Entretanto, não se deve perder de vista que a gestão escolar é, acima de tudo, uma ação política e que deve necessariamente ser baseada em preceitos científicos, administrativos e ideológicos conhecidos, assumidos e publicizados.

Por tudo isso, pensar a gestão pública, mais especificamente a gestão escolar, implica pensar modelos que deem conta da complexidade do espaço escolar, uma vez que a gestão escolar não se dá no vazio das ideias. Concepções e modelos de gestão de alguma maneira balizam essa prática. Portanto, pensar a gestão escolar exige pensar modelos de gestão.

No século XXI, duas concepções político-administrativas têm predominado nos embates políticos e discussões acadêmicas: a gestão estratégica e a gestão social. Esse confronto, como não poderia deixar de ser, estendeu-se para o campo da educação e da gestão escolar. O ponto nevrálgico desse debate foi engendrado pela definição da prevista democracia e a sua implementação.

As correntes estratégica e societal distinguem-se na fundamentação teórica e nas práticas empreendidas, bem como no campo

epistemológico e político. Além disso, distanciaram-se historicamente por terem sido, destacadamente no Brasil, sustentadas por classes e grupos sociais e políticos oponentes. Para Tenório (2004), a gestão estratégica e a gestão social são mais que divergentes, são antitéticas. O modelo de gestão que se mostrou predominante nas duas últimas décadas foi a gestão estratégica, expressão do chamado gerencialismo, que estendeu concepções gerenciais privadas para o setor público, inclusive para a gestão escolar. A gestão social apresentou-se como modelo alternativo e anti-hegemônico.

As implementações das políticas públicas no Brasil nos últimos 25 anos contemplaram as discussões acerca das vertentes estratégica e societal, com o claro predomínio da primeira. Em quaisquer dos âmbitos administrativos, do federal ao municipal, essa escolha foi determinante para a definição das políticas públicas referentes a temas de extrema importância para a sociedade, a saber, saúde, transporte, urbanização, segurança e educação.

A partir da década de 1990, muitas foram as experiências de implementação da Gestão Estratégica no Brasil, destacadamente no setor privado, de onde é originária, e de forma já significativa no setor público. Nos três âmbitos da administração pública, consegui-se coletar exemplos. Vale registrar as reformas realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, e o chamado choque de gestão, efetuado pela administração de Aécio Neves em Minas Gerais nos anos 2000.

A gestão social ganhou expressão também na última década do século XX, afirmada pelos movimentos sociais, organizações não governamentais e alguns partidos de esquerda como uma alternativa à gestão estratégica, esta considerada menos democrática. Muitos foram os projetos que se basearam nos princípios da gestão social, ao mesmo tempo que contribuíam para a construção de seu arcabouço teórico e prático. Merecem destaque as experiências do Orçamento Participativo na administração de Olívio Dutra em Porto Alegre (1989-1992) e de Patrus Ananias em Belo Horizonte (1992-1996), ambos eleitos

pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Nitidamente se percebe também a presença da concepção societária na Política Nacional de Participação Social (PNPS) decretada pelo governo de Dilma Roussef, em maio de 2014, e barrada pelo Congresso em outubro do mesmo ano.

Como se percebe, o pensar sobre esses dois modelos de gestão impõe, em grande medida, um olhar sobre a história do Brasil, pelo menos a partir da redemocratização dos anos 1980, com atenção às divergências e aos embates políticos e ideológicos que marcaram esse período. Acima de tudo, requer uma análise criteriosa e científica dessas duas vertentes.

O desejo de melhor conhecer ambos os modelos de gestão, de avaliar suas contribuições, de registrar suas experiências é o que motiva este estudo. Mas o que em particular o justifica é a vontade de apreender as implicações desses dois modelos no sistema de ensino, em especial na gestão escolar. Assim, a questão que move este trabalho é principalmente a seguinte: quais as diferenças e as semelhanças entre a gestão escolar baseada no modelo estratégico e a gestão escolar fundada no modelo social? O esforço para gerar subsídios para essa resposta obriga a se proceder a uma caracterização e uma análise das duas concepções. Entretanto, ao se tratar da gestão estratégica e da gestão social, não se pretende fazer um estudo do estado da arte, mas explorar a literatura sobre os temas para apresentar a origem histórica dessas concepções de gestão pública e sistematizar um conceito de ambas, elencando suas principais características e fundamentações epistemológicas.

2 – Metodologia

Tendo como referência os critérios de classificação sugeridos por Antônio Carlos Gil (2010), definiu-se este estudo como de natureza aplicada, de tipo bibliográfico e documental, com finalidade exploratório-descritiva e abordagem essencialmente qualitativa.

Apesar de não se constituir um estudo do estado da arte, este trabalho demandou uma expressiva pesquisa bibliográfica que possibilitasse uma primeira definição de gestão escolar e um mapeamento de estudos acerca da gestão estratégica e da gestão social. Para isso, foram consultados livros, dissertações e artigos, além de documentos oficiais, como legislação e manuais técnicos governamentais.

Este trabalho não visa a, meramente, refutar teorias, mas verificá-las e apresentá-las com a expressa intenção de colaborar para o aumento da familiaridade com o tema. Acreditamos que, dessa forma, contribuiremos com as comunidades escolares em seus processos de decisão. Daí a natureza aplicada da pesquisa.

Gestão estratégica e gestão social: conceito, história e paradigma epistemológico

Para que se possa analisar a gestão escolar na perspectiva dos modelos estratégico e social, faz-se necessário, primeiro, apresentar, mesmo que de forma sucinta – como cabe à natureza deste artigo – o conceito, um breve histórico e os paradigmas epistemológicos que fundamentam cada um dos modelos de gestão. Por avaliar-se que, didaticamente, seria mais esclarecedor, optou-se por expor o conceito, a contextualização e os paradigmas epistemológicos das duas correntes de gestão em forma de quadros comparativos.

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
Desenvolvida a partir dos anos 1950 com os estudos de Peter Drucker, que apresentou as bases do planejamento estratégico: • gestão caracterizada por criterioso planejamento com definição clara de diretrizes, objetivos, metas, normas, ações e indicadores de controle e avaliação dos resultados a serem alcançados; • rigorosa metodologia de controle e acompanhamento, sintetizada na máxima: "o que não pode ser medido não pode ser gerido"; • descentralização funcional, incorporando a prática da delegação; • valorização do conceito de eficiência e eficácia, sendo que na administração pública acresce-se o de efetividade; • empoderamento na administração pública de um corpo técnico-burocrático. Nos anos de 1970, diante da crise da social democracia e da falência do Estado de Bem-estar Social, a gestão estratégica foi apresentada como alternativa às concepções intervencionistas keynesianas e à burocratização. Ganhou maior expressão acadêmica e política com a criação do movimento "reinventando o governo" que defendeu a aplicação dos preceitos do gerencialismo proveniente do setor privado para o setor público.	Desenvolvida nos movimentos sociais reformistas e revolucionários da década de 1960, que se mobilizavam em torno da defesa das mudanças estruturais na América Latina. A gestão social se caracteriza pela: • valorização da ampla participação dos diversos atores sociais; inclusive do Estado, agente de políticas públicas; • concessão de poder deliberativo e decisório à coletividade; • busca do entendimento, da transparência e dialogicidade nas relações; • valorização da localidade como território do fazer a democratização econômica, social e política; • busca do entendimento na prática política; • defesa do desenvolvimento social e político transformador-emancipacionista, muitas vezes contra-hegemônico. Reprimidos com a implantação das ditaduras civis e militares em países como Brasil, Argentina, Chile e Paraguai, os movimentos sociais e os partidos políticos de esquerda identificados com os princípios da gestão social se rearticularam em meados dos anos 1980, no contexto da redemocratização, em defesa de direitos considerados essenciais, como a posse da terra, a habitação e a universalização de direitos. Isso fica demonstrado com a expressiva atuação no período do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), das Comunidades Eclesiais de Base, por meio das Pastorais da Terra, da Criança e da Mulher, além dos movimentos negro, indigenista, feminista, LGBT, entre muitos outros.

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
O gerencialismo, como base de política pública, foi base das políticas neoliberais e teve seu auge nos governos de Margareth Thatcher (1979-1990) na Inglaterra e de Ronald Reagan (1981-1989) nos EUA. A gestão estratégica se expandiu na América Latina e, no Brasil, foi implementada a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1998-2002).	Os movimentos sociais e os partidos identificados com a gestão social atuaram na Assembleia Constituinte, na tentativa de institucionalizar práticas e políticas públicas identificadas com essa concepção. Nos anos 1990, a gestão social cresceu no meio acadêmico com a abertura dos primeiros cursos e a realização de congressos, como o Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Pegs/Ebape/FGV) e o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs). Nessa mesma década, políticas públicas baseadas na gestão social foram implantadas por administrações municipais e estaduais vinculadas a segmentos de esquerda, em especial ao Partido dos Trabalhadores. Vale destacar as experiências do Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte.

Quadro desenvolvido com base em Paula (2005); Cançado, Pereira e Tenório (2011, 2013)

A análise dos paradigmas epistemológicos que fundamentam a gestão estratégica e a gestão social permite que se perceba o conceito de ciência inerente a cada modelo e a relação entre o conhecimento e a sociedade que o produz. Assim, estimula o pensar sobre o papel social da ciência e as escolhas mais conscientes.

Referenciais epistemológicos

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
Baseia-se no paradigma funcionalista-objetivista e seu correspondente, o estruturalista-radical, derivados do princípio filosófico racionalista utilitário. Para o paradigma funcionalista as teorias organizacionais e, por conseguinte, suas metodologias se estruturariam em quatro concepções: concepção sistêmica e sincrônica – a estrutura organizacional a partir uma hierarquia funcional instaura estruturas coordenadas de gestão; concepção teleológica – a ação se faz a partir da definição de diretrizes e objetivos previamente definidos e todas as ações coordenadas visam a alcançar esse resultado, que deve ser conhecido e partilhado por todos os membros da administração; concepção ahistórica – as análises são voltadas exclusivamente ao presente, visando a manter o controle e o acompanhamento das metas de evolução a partir dos indicadores; concepção integradora e não conflitual – pressupõe o conhecimento, a aceitação consensual e o alinhamento com os da organização.	Baseia-se no paradigma crítico-subjetivista, e seu correspondente, o humanista-radical. Para o paradigma crítico-subjetivista, as teorias organizacionais e, por conseguinte, suas metodologias se estruturariam em seis concepções: Concepção sociológica – as relações internas, entre gestores, professores e alunos, e as relações da organização com o externo, seja ele o poder público ou o empresariado, estão ligadas de forma indissóciável com as questões ideológicas, as relações de poder. Concepção histórica – o foco, nesse caso, se volta para o contexto sócio-histórico no qual as relações sociais se dão; as relações e processos das organizações só podem ser compreendidas a partir da análise histórica. Concepção dialética – entende o conflito, as crises e as contradições como inerentes às relações, inclusive organizacionais. Concepção desmistificadora da organização – recusa os discursos integradores e motivadores, aceitando as contradições e os conflitos como próprios das relações políticas, inclusive de trabalho; reconhece o potencial transformador desses embates. Concepção acionalista – entende as organizações como resultado da práxis, ação humana;

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
Portanto, o paradigma funcionalista valoriza a estabilidade, a integração, a coordenação funcional e o consenso. Notabiliza-se pela valorização do poder, da ordem, da regulação e do controle hierárquico, pelo predomínio do pragmatismo na determinação das ações tendo em vista os resultados almejados, comportamento típico de um racionalismo utilitário. Os funcionalistas acreditam serem as organizações "objetos tangíveis, concretos e objetivos". O modelo gerencialista está compreendido no processo evolutivo do desenvolvimento dos modelos de Administração, os quais apresentariam as seguintes fases: • Modelo patrimonialista, implantado na Idade Moderna por um Estado Absolutista em uma economia mercantilista e em uma sociedade estamental; nele ocorre a primazia do Estado centralizado sobre a sociedade e o mercado; é caracterizado pelo autoritarismo e o expressivo intervencionismo estatal. • Modelo burocrático: decorrente da ascensão econômica, social e política da classe burguesa, que instaura o Estado Liberal Burguês, a economia capitalista e a sociedade de classes. Ao ascender, a burguesia impôs a hegemonia do mercado e da lógica privada e, assim, submeteu inclusive a gestão pública à concepção epistemológica racionalista utilitarista.	• Concepção emancipadora – visa à humanização das relações organizacionais e das relações de poder nelas existentes. O paradigma crítico assume um compromisso de promover a transformação emancipacionista do indivíduo e da sociedade. Portanto, intenciona romper com estruturas de dominação e opressão, assumindo um projeto libertário. O paradigma crítico valoriza a ideia de conflito e entende as organizações como processos resultantes das ações individuais ou coletivas, em que a subjetividade é reconhecida como determinante. Mostra-se comprometida com a busca da mudança radical e da emancipação dos indivíduos e da sociedade. Novas matrizes epistemológicas têm sido assumidas por pesquisadores e gestores como paradigmas da gestão social. Destacam-se aqui Edgar Morin e sua Teoria da Complexidade; e Boaventura de Souza Santos, com sua afirmativa da "dupla ruptura epistemológica" e a "aplicação edificante do conhecimento". A gestão social é compreendida dentro de um processo histórico. No caso teríamos os seguintes modelos: • Modelo patrimonialista típico da Idade Moderna, caracterizado pelo Estado Absolutista, a economia mercantilista e a sociedade estamental, ocorrendo a primazia do Estado centralizado e intervencionista sobre a sociedade e o mercado.

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
• Modelo gerencialista: é percebido como uma evolução sobre o modelo anterior por alcançar eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, na medida em que incorporou metodologias e ferramentas capazes de assegurar um controle técnico do processo de gestão, assegurando os resultados necessários. Parcela dos autores que compartilham dessa análise não reconhece ainda a gestão social como uma modalidade de gestão com base epistemológica e estrutura conceitual fundamentada. Isso acontece, principalmente, por avaliarem que são ainda poucas as produções acadêmicas acerca dessa modalidade de gestão. Além disso, julgam reduzidas e limitadas as experiências de gestão fundadas nessa vertente. Por assim entenderem, não a reconhecem como uma modalidade de gestão autônoma e consolidada.	• Modelo burocrático: decorrente instauração do Estado Liberal Burguês, do sistema capitalista e da contemporânea sociedade de classes. Nele vigora a hegemonia do mercado e da lógica privada. A partir deste ponto, as análises se diferem. O gerencialismo, de onde decorre a gestão estratégica, não é compreendido como ruptura ou inovação, pois funda-se ainda na mesma matriz epistemológica: o racionalismo utilitarista, base do funcionalismo. Portanto, a gestão estratégica seria apenas uma modernização metodológica, que, em decorrência de novas tecnologias, alcançaria maior controle e êxito. • Modelo gestão social: se caracterizaria como sendo uma superação da estrutura burocrática funcionalista, por se basear em novos paradigmas, como o paradigma crítico, assim defendendo novos valores organizacionais, inclusive propondo a inversão da hegemonia vigente, na medida em que alçaria a sociedade democrática à condição de soberana em relação ao mercado e ao Estado.

Quadro desenvolvido com base em Leão Lyrio *et.al* (2014); Campos, Paulo et.al (2014); Cançado, Pereira e Tenório (2011, 2013)

A gestão escolar na perspectiva da gestão estratégica e da gestão social: questões para auxiliar na avaliação

A partir dessa reflexão sobre gestão estratégica e gestão social, passa-se a refletir, neste momento, sobre a gestão escolar, principal objetivo deste trabalho. Vale ressaltar que o que mais

se pretende é suscitar dúvidas e levantar perguntas em vez de apresentar respostas. Portanto, após essa exposição, a questão central é aqui retomada: quais as diferenças e as semelhanças entre a gestão escolar baseada na gestão estratégica e na gestão escolar fundada na gestão social?

Para proceder a essa avaliação comparativa, é necessário que sejam definidos alguns itens comuns a serem analisados. Por considerar-se que são os de maior relevância, optou-se por avaliar os seguintes aspectos da gestão escolar democrática: participação, eficiência, eficácia e efetividade da gestão e atuação da escola para a construção da democratização local: qualificação/legitimação da escola como espaço fomentador da democratização local.

Participação

Ao analisar a participação, o que se levará em conta é como cada modelo de gestão entende esse conceito. As questões são basicamente as seguintes: quais atores sociais os modelos julgam que devem participar? Qual seria a relação entre eles? Qual o grau de empoderamento de cada ator?

Para principiar a análise, é importante considerar inicialmente o que a LDB/96, em seus artigos 14 e 15, estabelece a respeito da participação:

> Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
>
> I. participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
>
> II. participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
>
> Art. 15 – Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram

> progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Duas questões precisam aqui ser destacadas em relação a esses artigos. Na primeira, a participação da comunidade escolar é apresentada como uma determinação, por ser vista como condição necessária à gestão democrática. O segundo ponto é que a LDB não estabelece diretrizes em relação à participação de todos os envolvidos na vida escolar. Portanto, aponta apenas para o óbvio, mas não se aprofunda na definição do grau de participação de cada um, na discussão acerca do empoderamento da comunidade ou sobre a centralização ou descentralização do poder deliberativo-decisório. Assim, ao não delinear o entendimento acerca da participação, a LDB também não favoreceu a definição do conceito de autonomia, ficando ambos em aberto.

Feitas essas considerações, é necessário registrar como esses aspectos são compreendidos pela gestão estratégica e pela gestão social. Observa-se que a gestão estratégica, de forma geral, prevê a participação dos diversos atores e reconhece a necessidade dessa participação para o êxito da gestão. Essa participação dar-se-ia dentro de uma estrutura verticalizada, hierarquizada e restringir-se-ia a alguns momentos do processo de gestão, ou seja, a participação da comunidade escolar local seria subordinada à estrutura gerencial estabelecida a partir do Estado gerente. Portanto, a autonomia seria sempre relativa, e a relação de subordinação permaneceria. Isso seria justificado pela necessidade de padronização de objetivos e por se avaliar como indispensável o controle e a avaliação de desempenho de todo o processo. Dessa forma, estaria assegurada a eficiência e a eficácia da política pública na acepção da gestão estratégica.

Na gestão estratégica, inclusive quando aplicada ao setor público – e pensou- -se aqui a gestão escolar pública e a definição das diretrizes (missão, valores, visão e ações estratégicas) – há participação da comunidade, que deve ser convidada a se envolver na elaboração do projeto pedagógico da escola. A condução desse processo será de responsabilidade do diretor da escola.

Porém, como o diretor é escolhido e investido no cargo pelo Estado – portanto, sem participação da comunidade –, ele não necessariamente é por ela percebido como possuidor de representatividade e legitimidade para o exercício da função. Assim, o diretor pode ser visto como componente de um corpo técnico e representativo do Estado.

Para melhor pensar a questão da participação na gestão escolar, vale a pena ler as atribuições previstas ao diretor na rede pública estadual de Minas Gerais, publicadas no chamado *Guia do diretor escolar*. Esse é um documento oficial do governo de Aécio Neves, cuja gestão se notabilizou pela incorporação dos princípios do gerencialismo estratégico.

> Uma gestão democrática requer a participação da comunidade escolar nos processos que se evoluem em permanente formulação e em implementação coletiva de metas, objetivos, estratégias e procedimentos da escola, quer sejam a respeito dos aspectos pedagógicos, quer sejam relativos à gestão administrativa, dos recursos humanos e financeiros. Portanto, Diretor, é necessário que a gestão escolar seja compartilhada, coletiva, participativa, democrática e que todos juntos – diretor, pais, comunidade, professores, alunos, funcionários – busquem caminhos, soluções para os entraves e consigam realizar o sonho coletivo: "todos os alunos aprendendo" (MINAS GERAIS, 2008, p. 12).

Entre as atribuições do diretor, estão:

> – estimular a participação dos colegiados e das instituições escolares, valorizando a gestão participativa, fortalecendo o vínculo com a comunidade local e estabelecendo parcerias que promovam enriquecimento do trabalho da escola e da comunidade em que ela se insere;
>
> – compreender os condicionamentos políticos e sociais para promover maior integração com a comunidade (MINAS GERAIS, 2008, p. 14).

Considera-se importante observar o texto a partir de suas ausências. Gera estranhamento, primeiramente, que uma metodologia de gestão cuja máxima é "o que não é medido, não

pode ser gerenciado" não tenha previsão, no documento ou em leis e resoluções públicas, de nenhuma medição efetiva da participação da comunidade nas escolas e nem vinculação, como forma de estímulo, dessa participação a repasse de recursos e investimentos, como ocorre em relação aos resultados nas avaliações externas. Outro fator que merece ressalva é o fato de as ferramentas e os critérios de avaliação serem exclusivamente padronizados externamente. Isso pode funcionar como instrumento de indução de comportamento desejado ou até coerção, se atrelado a repasse de recursos, a reconhecimento e a premiação por mérito e produtividade, como sugere a concepção gerencialista.

A participação da comunidade é exaustivamente sugerida, e a criação de órgãos colegiados, prevista. No entanto, esses órgãos podem tender à burocratização, já que não são exigidas ou previstas, no calendário escolar, ações para a efetiva participação da comunidade.

Importante registrar que, pela gestão estratégica, não será concedida aos órgãos colegiados ou às assembleias o poder decisório e a responsabilidade pelas decisões. Esse poder permanece, ainda em grande medida, centralizado no corpo técnico. Assim, apesar de prever a participação dos vários atores sociais formadores da comunidade escolar, eles não são empoderados. Vale registrar que as escolas têm de incorporar a busca por objetivos e metas definidas externamente, pelo governo em vigência. Essas metas podem seguir parâmetros internacionais, nacionais ou estaduais que passam, por bem ou por mal, a balizar de forma determinante a gestão escolar baseada na gestão estratégica.

A gestão estratégica defende a participação de todos os interessados na gestão escolar: representantes do poder público local, ONGs, empresários, representantes religiosos, professores, pais e alunos. O modelo reconhece a existência de interesses diversos e defende a negociação entre as partes. Portanto, o diálogo é compreendido na gestão estratégica como uma forma de gerar um consenso e, assim, se anularem os conflitos.

Na gestão social, a participação, inclusive na gestão escolar, ganha outra dimensão e amplitude. Assim como a gestão estratégica, a gestão social defende a participação de todos os atores sociais componentes da comunidade. No entanto, no último caso, essa participação deve ocorrer em uma estrutura horizontalizada, dando plena voz aos participantes, inclusive com cuidados para evitar a sobreposição de um grupo a outro, seja pelo poder econômico, seja pelo conhecimento técnico, por exemplo. As representações colegiadas, órgãos ou assembleias devem ter soberania e poder decisório. Portanto, ocorre o empoderamento da comunidade local na gestão da escola. Nesse sentido, o poder local, como comunidade, sobrepõe-se à autoridade pública institucionalizada, indiferentemente do âmbito. Importante destacar que a gestão social não desconsidera o papel do poder público, agente de políticas públicas e poder regulador, como um dos atores fundamentais deste processo. No entanto não concede a ele uma condição de hegemonia na relação.

A gestão escolar baseada na gestão social não exclui o estabelecimento de objetivos, metas e avaliações de desempenho, apenas não o assumem em uma perspectiva funcionalista. Diretrizes e avaliações seriam localmente estabelecidas e as avaliações externas, submetidas ao crivo da comunidade. Tal processo é percebido como meio de gerar comprometimento da comunidade, e não necessariamente recusa a tal comprometimento.

Diferentemente da gestão estratégica, a gestão social compreende a relação entre os diversos atores como a busca de entendimento, e não como uma negociação. Dessa maneira, o consenso não anula conflitos, que, no caso, são percebidos como inerentes às relações democráticas.

Eficiência, eficácia e efetividade

Pensar eficiência e eficácia requer explicitar o significado desses dois conceitos nas duas concepções, a partir das seguintes perguntas: por quais critérios se definiria o quanto se foi eficiente ou eficaz? Quem definiria esses critérios?

Na gestão estratégica, não é possível pensar esses conceitos dissociados da ideia de diretrizes, objetivos e metas. Segundo Chiavenato (2007), eficiência se define pelo como fazer, pelo método, o melhor modo para se realizar algo com a utilização racional dos recursos. Já eficácia é definida pelo alcance efetivo dos objetivos propostos. Efetividade passa pela avaliação da real necessidade de determinada ação, tendo em vista o expresso objetivo da política pública.

Na gestão estratégica, esses três conceitos – eficácia, eficiência e efetividade – estão atrelados à ideia de resultados e, portanto subordinados à missão, à visão, às diretrizes, às metas e às ações. No setor privado, os objetivos gerais e específicos são estabelecidos por donos ou acionistas. Já no setor público, eles são definidos pelo poder público. A questão é quem é o poder público.

No gerencialismo, poder público confunde-se com poder estatal, no caso técnico, qualificado. Por assim ser, o Estado brasileiro, por meio de um corpo tecnocrata preparado, define, em seus diversos níveis – união, federação ou município –, metas a serem cumpridas e avalia se foram alcançadas.

Portanto, na gestão escolar baseada na gestão estratégica, o estabelecimento das metas, o controle e a avaliação são predominantemente feitos pelo poder estatal externo à unidade escolar. Essas metas, na prática, acabam por determinar as estruturas das escolas e o funcionamento desses espaços. A gestão estratégica prevê a participação da comunidade na elaboração do projeto político- -pedagógico da escola, em sua administração e na definição de objetivos e de metas. No entanto, afirma-se a primazia do corpo técnico e a implantação pelo Estado de metodologias e ferramentas de gestão, as quais são apresentadas como meio de se assegurarem eficácia, eficiência e efetividade. A ênfase na intervenção técnica, no planejamento estratégico pautado por objetivos, metas e resultados, tríade que expressa o racionalismo utilitarista que a ampara, fica evidente na citação abaixo, extraída do *Manual do diretor da rede pública estadual de Minas Gerais:*

> Dar foco à Gestão Pedagógica é a exigência primordial da Escola que queremos hoje: tempo de avaliação externa, de constatação do desempenho do aluno e da Escola, de definição e de pactuação de metas, de Plano de Intervenção Pedagógica, de padrões básicos de ensino e de aprendizagem (MINAS GERAIS, 2008, p. 15).

A gestão estratégica colabora com as escolas na medida em que moderniza a administração por meio da capacitação de gestores e da criação de ferramentas de acompanhamento de processos e de avaliações de desempenho. A gestão estratégica, com destaque para o Balanced Scorecard (metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida por Kaplan e Norton), permite permanente controle e avaliação dos processos internos das escolas com o fim de assegurar o efetivo cumprimento de seu projeto político-pedagógico e o alcance das metas públicas. As ferramentas da gestão estratégica possibilitam, quando bem-empregadas, a ampliação do sistema de informações, a maior transparência e a possibilidade de maior fiscalização, por parte da comunidade escolar, dos gastos e dos resultados, portanto, da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão escolar.

Na gestão social, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade se assemelham. Entretanto, a primeira e grande diferença se encontra em quem determina qual ação ou política pública deve ser executada e como deverá sê-la, quais os aspectos a serem avaliados e de que forma deverão ser avaliados. A gestão social defende veementemente o empoderamento da coletividade, da comunidade local. Portanto, é a comunidade local que, de maneira ativa e mais autônoma, estabeleceria a definição de objetivos, metas e critérios de avaliação. Isso não significa ignorar metas e avaliações externas definidas por órgãos governamentais, mas submetê-los ao crivo e à legitimidade do poder local.

Tendo em vista essas considerações, a gestão escolar baseada na gestão social terá os critérios de eficiência, eficácia e efetividade definidos pela comunidade escolar. E isso somente ocorrerá com a ampla participação e com a vocalização dos diversos atores sociais envolvidos no processo educacional.

Uma ponderação importante diz respeito a metodologias e ferramentas de gestão de processos e avaliação. A gestão social não se opõe, *a priori*, a tecnologias de gestão; apenas rechaça ferramentas que trazem incutidas a lógica funcionalista. Portanto, a gestão escolar baseada na gestão social comporta avaliações de processos e resultados.

Atuação da escola para a construção da democratização local: qualificação/legitimação da escola como espaço fomentador da democratização local

No aspecto supramencionado, o que se busca perceber é como cada modalidade de gestão favorece o papel da escola como espaço público, criador e disseminador da democracia na comunidade.

A escola, quando pensada pelos preceitos do gerencialismo, tem basicamente, como função social, o fim de oferecer um ensino de qualidade para seus alunos. O foco da escola seria o indivíduo, não sua comunidade diretamente. Na concepção gerencialista, a escola deve prever, em seu projeto político-pedagógico, o comprometimento com a formação de valores democráticos e organizar ações efetivas para isso. Deve também ser construída como um espaço aberto à participação e à presença da comunidade escolar. Isso seria, inclusive, fator favorável ao êxito da gestão escolar.

A gestão social pensa a escola não só como um espaço público, mas também como um espaço comunitário e coletivo. O foco seria a comunidade. Nesse sentido, a escola teria como função social colaborar com a comunidade local, por meio da educação, para que ela consiga se desenvolver e se transformar. A escola, na concepção da gestão social, tem seu papel superdimensionado na construção da cidadania nas localidades, assim a gestão escolar ganha um sentido muito mais amplo que a administração burocrática ou pedagógica. Ela tende a assumir seu viés político e passa a ser percebida por alguns autores, como Dowbor,

como instrumento para fomentar a gestão social das políticas públicas.

> A educação não pode se limitar a constituir para cada aluno um tipo de estoque básico de conhecimentos. As pessoas que convivem num território têm de passar a conhecer os problemas comuns, as alternativas, os potenciais. A Escola passa, assim, a ser uma articuladora entre as necessidades do desenvolvimento local e os conhecimentos correspondentes. Não se trata de uma diferenciação discriminadora, do tipo "Escola pobre para pobres": trata-se de uma educação mais emancipadora na medida em que assegura à nova geração os instrumentos de intervenção sobre a realidade que é a sua (DOWBOR, 2007, p. 80).

Portanto, com base nesse entendimento, para que ocorra um efetivo desenvolvimento local, algumas ações mostram-se imprescindíveis: o debate e a definição pela comunidade do que ela entende como desenvolvimento; a criação de uma cultura participativa que amplie o capital social; o estabelecimento consensual de objetivos claros a serem alcançados; a transformação desses objetivos também em políticas públicas; e a criação, pelos atores sociais, envolvidos de indicadores quantitativos e qualitativos capazes de medir e avaliar a eficácia das ações empreendidas. Observe-se que todas essas ações têm a educação como meio, o que reforça o papel catalizador e formador da escola.

Assim, conclui-se que, para a gestão social, o desenvolvimento local decorre, como processo e resultado, de uma educação participativa e autonomista e fomenta esse tipo de educação. Dessa forma, impõe-se a demanda de se redimensionar o papel e atuação da escola, a fim de se superar sua função hegemônica, reguladora e conservadora, e se assumir seu papel transformador e democratizante.

Autores tidos como referências para a educação e para a gestão social, como Paulo Freire (1979), Boaventura de Souza Santos (1989) e Edgar Morin (2005), partilham a visão da escola como um *locus* privilegiado para ações transformadoras e emancipa-

tórias da comunidade em que se encontram. Portanto, a escola não se limitaria a ser um local, nem um espaço do ensino, mas sim um espaço de educação e cidadania.

3 – Considerações finais

Este trabalho se preocupou em apresentar um conceito de gestão escolar e convidar seu leitor – leitor esse entendido como a comunidade escolar como um todo – a pensar sobre dois dos modelos de gestão: a gestão estratégica e a gestão social. Para isso, fez-se um mapeamento das principais características da gestão estratégica e da gestão social. Vale destacar que este texto não se ateve às críticas feitas reciprocamente pelos adeptos de cada modelo, não por não serem pertinentes ou necessárias, mas por não ser esse o objetivo do trabalho. O outro motivo advém de que não se deseja influenciar os gestores com conclusões dos autores, mas sim suscitar dúvidas e questionamentos acerca de suas próprias práticas e das teorias e concepções que as sustentam.

Alguns questionamentos devem ser feitos para um posicionamento consciente dos gestores: qual modelo de gestão melhor atende às determinações legais – Constituição e LDB/96? Qual modelo favorece a democratização prevista legalmente e em grande medida desejada? Como a comunidade em que a escola se insere entende o conceito de eficácia, eficiência e efetividade? Quais os benefícios e problemas decorrentes da escolha do modelo de gestão estratégica ou de gestão social? Qual a melhor forma de implementar o modelo de gestão estratégica na gestão das escolas públicas? Qual a melhor forma de implementar o modelo de gestão social na gestão das escolas públicas? Qual a possibilidade de se conciliarem elementos dos dois modelos? Quais os limites e as possibilidades de adaptação de conceitos, metodologias e ferramentas originárias da gestão estratégica para a gestão social, em especial para a gestão das escolas públicas? Quais os limites e as possibilidades de adaptação de conceitos, metodologias e ferramentas originárias da gestão social para a gestão estratégica, em especial para a gestão das escolas públicas?

Fica aqui o apontamento para a necessidade de continuidade deste estudo em direção a apreender opiniões dos membros das comunidades escolares acerca dessas questões. Destaca-se a importância de se ouvirem os gestores escolares, que, até por ofício, têm de lidar com essas questões. Esse novo estudo pode trazer à tona as experiências desses gestores, enriquecer a descrição desses modelos e contribuir com a análise e com a crítica a ambos. Suas respostas podem mostrar os limites práticos de um modelo ou outro e, quem sabe, acenar para novos caminhos.

4 – Referências

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União,* Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://portal.mec. gov.br/seed/arquivos/pdf/tvEscola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2013.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 14 out. 2015.

CAMPOS, Paulo Cezar de et al. O Paradigma Funcionalista e o Balanced Scorecard: uma análise epistemológica confirma a abordagem hegemônica. *IV colóquio Internacional de epistemologia e sociologia da ciência da administração.* Florianópolis – SC (março/2014)

CANÇADO, Airton Cardoso, PEREIRA, José Roberto e TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cad. EBAPE.* BR, v. 9, n. 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011. P. 688.

CANÇADO, Airton Cardoso**.** Gestão Social: epistemologia de um paradigma/ Airton Cardoso Cançado, José Roberto Pereira, Fernando Guilherme Tenório – 1. Ed. – Curitiba. PR: CV. 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da Administração. 8.ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CONAE, 2011, *Documento Final.* In: *GADOTTI, Moacir.* Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização

da Educação Nacional. *CONAE 2014.* Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf. Acessado em 26 de jun. 2015.

DOWBOR, Ladislau. _(Org.). Cidadania e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

FREIRE, PAULO. Educação e Mudança. 12 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979

GADOTTI, Moacir. Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional. *CONAE 2014.* Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf. Acessado em 26 de jun. 2015.

GIL**,** Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. 3. Reimp. São Paulo: Atlas, 2010.

LEÃO LYRIO, Maurício Vasconcellos; LUNKES, Rogério João; Petri, Sérgio Murilo. Os Fundamentos conceituais do *balancedscorecard*: uma análise epistemológica da argumentação proposta por Robert Kaplan. *IV colóquio Internacional de epistemologia e sociologia da ciência da Administração.* Florianópolis – SC (março/2014).

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. Guia do Diretor Escolar – Instrumento didático destinado a orientação e suporte do trabalho do Diretor Escolar. Disponível em: crv.educacao.mg.gov.br/.../%7B8191B7D8-138B-4DA8-A99B-F785334. Acesso em 04 de set. de 2014.

PAULA**,** Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. ©*RAE*• vol. 45 • nº1. 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Cidade: FGV, 2005.

TENÓRIO, F. G. Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

Como publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que o autor será comunicado da decisão tomada.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

5 – O texto deverá ser endereçado ao editor da publicação e encaminhado para o endereço eletrônico: nepel@almg.gov.br.

6 – O texto deverá ter entre 15 e 30 laudas, que correspondem a uma faixa de 36.000 a 72.000 caracteres (sem espaços), excetuadas as resenhas, para as quais se pede um mínimo de três laudas, ou 7.200 caracteres (sem espaços), e um máximo de 30 laudas. Deverão acompanhá-lo resumo e *abstract*, com as respectivas palavras-chave e *keywords*.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo
Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112
Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br
E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br

- Ivo Coser
- Rachel Cardoso Barreto
- Antônio José Calhau de Resende
- Luiza Cristina de Almeida
  Isabella Virgínia Freire Biondini
- Ademar Pozzatti Junior
  Valentina Tâmara Haaga
- Herberton Sabino
  Wânia Maria de Araújo



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS