CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

31

VOLUME 19 | NÚMERO 31 | JANEIRO / JUNHO 2017

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

31

Volume 19 | Número 31 | janeiro/junho 2017

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
Celeno Ivanovo
Luiz Fernandes de Assis
Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO
Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*
Andréia Paulino Franco
Heloísa Figueiredo
Leonardo Mordente
Rafael Pires

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 – 208 p.

Semestral

ISSN 1676-8450

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

CDU 32(05)

Sumário

5 Editorial

13 A cidadania moderna e seus desafios
Karina Junqueira

57 (Des)Continuidade administrativa e democracia: transição governamental em um contexto democrático?
Daniel Henrique da Cunha Campos
Leonardo Carvalho Ladeira
Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues

81 Aspectos legais e viabilidade social da proposta de redução da maioridade penal: uma realidade das políticas públicas preventivas em Anápolis-Goiás
Isadora Pereira Castro Tolentino
Priscilla Santana Silva

105 Os tratados internacionais sobre direitos humanos e seu papel complementar no ordenamento jurídico brasileiro: a ampliação do conceito de pessoa com deficiência adotada pela convenção de Nova Iorque e sua prevalência sobre a lei brasileira
Dorival Guimarães Pereira Junior
Fernando Luis de Assis Oliveira Barbosa

129 O aspecto relacional da *accountability* social na política de educação brasileira: ações e estratégias da Campanha Nacional pelo Direito à Educação
Antonio Carlos Andrade Ribeiro
Vilmar Klemann
Mayra Thaís Andrade Ribeiro

165 Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) decorrentes de emendas parlamentares: análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015)
Ana Paula Karruz
Luiz Eduardo Coelho Vidigal Martins

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

Parece que foi ontem, mas a criação dos *Cadernos da Escola do Legislativo* aconteceu há 25 anos. Depois de 12 anos realizando a mesma atividade na Assembleia, já pensava em assumir novos desafios fora daqui. Foi quando soube pelo boletim interno que acabavam de criar uma escola na Assembleia: a Escola do Legislativo. *Fiat lux*! Não tive dúvidas e, mesmo sem conhecer pessoalmente seu diretor, o professor José Hipólito, solicitei uma entrevista e me apresentei. Fui recebido cordialmente, numa sala minúscula, onde ele e mais dois funcionários (esse era todo o corpo funcional da escola, à época) planejavam o funcionamento daquela novidade institucional, um pioneirismo nacional.

Ele me explicou que a ideia era criar um setor especializado e oferecer suporte conceitual de natureza técnico-administrativa legislativa, doutrinária e política às atividades do Poder Legislativo e constituir um repertório de informações para subsidiar a elaboração de projetos e demais proposições legislativas, bem como o processo legislativo e os controles interno e externo. O objetivo principal da escola era o de qualificar e preparar quadros técnicos e gerenciais para o suporte ao trabalho parlamentar. Era e continua sendo ambição da Escola constituir, por sua atuação, um centro de excelência, não apenas para tarefas de suporte imediato à atuação do Poder Legislativo, mas também, em sentido amplo, para subsidiar a eficácia jurídico-político-social do parlamentar, sempre alvo de críticas e questionamentos por parte de toda a sociedade brasileira. Em resumo,

eram exatamente essas as primeiras palavras do professor Hipólito, transcritas depois no primeiro editorial dos *Cadernos*.

Vibrei e imediatamente me ofereci para fazer parte de sua pequena equipe. Seríamos três coordenadores: o primeiro deveria pensar a capacitação geral de todos os funcionários da ALMG, o segundo, a capacitação de setores-chave, como a consultoria e a procuradoria, e o terceiro, eu, idealizaria programas especiais para os parlamentares, servidores e cidadãos em geral. O professor sorriu e me estendeu a mão. Estava dentro!

Refleti com o diretor da Escola do Legislativo que não poderíamos deixar aquele espaço se transformar numa "escolinha do professor Hipólito", como já se ouvia pelos corredores da Assembleia. Seria uma Escola do Legislativo "de verdade", "de excelência" e estaria inserida até o talo num amplo programa de modernização institucional, que já acontecia e acumulava êxitos respeitáveis, como a realização periódica de ciclos nacionais de debates (permitindo que os parlamentares se atualizassem sobre as grandes questões nacionais, a partir dos problemas de conjuntura); os seminários legislativos e de fóruns técnicos (que resultavam na elaboração de projetos de lei com a participação e colaboração de órgãos governamentais e de entidades representativas da sociedade civil) e as chamadas audiências públicas regionais, ocasião em que a Assembleia se deslocava para cidades do interior, a fim de ouvir da população e do poder público local as aspirações e reivindicações de cada região de Minas Gerais. Tudo isso costurado institucionalmente sob um imenso guarda-chuva chamado de "educação para a cidadania". Era um desafio e tanto e iria requerer uma verticalização nos conhecimentos.

Foi assim que o convenci de que era imprescindível a Escola do Legislativo fazer uma aproximação com a universidade e criar uma revista acadêmica para divulgação desses conhecimentos: os *Cadernos da Escola do Legislativo*. Com sua aprovação, convidamos dois amigos professores pensadores da UFMG (Newton Bignotto e Leonardo Avrizter) para trocarmos ideias.

Bons *insights* surgiram e desde sempre sou-lhes eternamente grato. Criamos um programa de palestras com professores de renome no meio intelectual (Pensando em Minas) e uma publicação de feições acadêmicas (*Cadernos da Escola do Legislativo*) como repositório natural dessas palestras. Nesta, estaria aberto espaço para novos e bons artigos que explicassem a complexificação do Estado e da sociedade e que familiarizassem o deputado, seus assessores, os servidores e os chamados leitores leigos com os textos fundamentais do pensamento político, com os clássicos da teoria política e com documentos históricos da Assembleia. Ao final da publicação, na última página, uma miscelânea de frases curtas e inteligentes, que instigassem o leitor a esperar a próxima edição.

O programa Pensando em Minas e os *Cadernos da Escola do Legislativo* são, hoje, os dois projetos mais longevos da Escola do Legislativo (existem há 24 anos!), exatamente porque criaram laços invisíveis entre parlamentares, servidores da Assembleia e o público em geral, que se interessavam por uma "educação para a cidadania" de qualidade. A partir daí fizemos convites para palestrantes e para os primeiros artigos, e posso citar de cabeça as honrosas presenças de Milton Santos, Roberto Romano, Alain Badiou, Newton Bignotto, Paulo Sérgio Pinheiro, Renato Janine, Raffaele de Giorgi, Jacob Rogozinski, Roberto Mangabeira Unger, Leonardo Avritzer, Claus Offe, Ulrice Beck, José Henrique Santos, Eugène Enriquez e Fábio Konder Comparato*, entre tantos outros pensadores de renome.*

Hoje, depois de ter passado a editoria dos *Cadernos* por vários colegas (a quem agradeço o empenho, como Ruth Schmitz, Leonardo Noronha, Paulo Roberto Magalhães, Isabel Cristina, Marcílio França, Luiz Carlos Moreira, Márcio Santos e, mais recentemente, Guilherme Ribeiro), acredito que a revista cumpre bem sua pretensão de ser uma publicação acadêmica... Nesses anos todos, cada qual tocou uma linha editorial diferente, mas manteve uma matriz: a busca pela qualidade dos artigos. Assim, sinto-me realizado e feliz em colocar a sobrevivência dos *Cadernos* nas mãos competentes de Marialice Emboava e Stefania Negri. Com certeza, irão tocar o barco com maestria.

Agora, uma breve apresentação do presente número 31.

Começaremos com um artigo cujo tema é recorrente em nossa publicação: o conceito de cidadania e de democracia na atualidade e seus desafios. Quem trata desse assunto, com base em fenômenos como a globalização, o neoliberalismo e a violação de direitos por parte dos governos nacionais, é a professora **Karina Junqueira**.

O segundo artigo trata da (des)continuidade administrativa em períodos eleitorais. Os autores **Daniel Henrique da Cunha Campos**, **Leonardo Carvalho Ladeira** e **Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues**, utilizando os dados do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), refutam o senso comum que aponta tal descontinuidade como uma prática recorrente dentro do serviço público brasileiro e demonstram que há traços fortes de continuidade.

A redução da maioridade penal no Brasil é assunto que vem ganhando cada vez mais espaço na sociedade e não poderia ficar fora de nossa publicação. **Isadora Pereira Castro Tolentino e Priscilla Santana Silva** discutem trechos das leis que tratam do tema na Constituição de 88, no Estatuto da Criança e Adolescente e no Código Penal.

Os professores **Dorival Guimarães Pereira Júnior** e **Fernando Luis de Assis Oliveira Barbosa** analisam o processo de internalização da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, verificando os impactos da incorporação desse tratado ao ordenamento brasileiro com *status* de Emenda Constitucional.

Analisar as ações e estratégias do conjunto de organizações reunidas sob o nome de Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi o que se propuseram **Antônio Carlos Andrade Ribeiro, Vilmar Klemann** e **Mayra Thaís Andrade Ribeiro**, que no artigo, chegaram a conclusão de que estratégias midiáticas e a interação entre agentes de diferentes dimensões são fundamentais para a concretização da *accountability* social.

Por fim, um artigo que procura oferecer uma "fotografia" da destinação de repasses de convênios entre as prefeituras mineiras, de 2007 a 2015, executados no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese). Nessa pesquisa de campo, os professores **Ana Paula Karruz** e **Luiz Eduardo Coelho Vidigal Martins** apontam que os resultados indicam que municípios com maior demanda por assistência social tendem a firmar menos convênios e que quanto maior o porte do município, maior o número médio de convênios por município.

Boa leitura!

Luiz Fernandes de Assis

1

A cidadania moderna e seus desafios

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-1

Karina Junqueira[1]

Resumo: Este artigo tem como objetivo fazer uma análise do conceito da cidadania moderna, bem como dos diversos desafios que essa cidadania tem enfrentado atualmente a partir de fenômenos como a globalização, o neoliberalismo e a violação de direitos por parte dos governos nacionais.

Palavras-chave: Cidadania moderna. Direitos. Globalização. Neoliberalismo.

Abstract: *This article aims to analyze the concept of modern citizenship, as well as the various challenges that this citizenship has faced today from phenomena such as globalization, neoliberalism and violation of rights by national governments.*

Keywords: *Modern citizenship. Rights. Globalization. Neoliberalism.*

1 – Introdução

O conceito de cidadania suscita inúmeros debates e não há uma unanimidade em torno do mesmo. Historicamente, os autores remetem o surgimento da cidadania à cidade-estado grega de Esparta, no século VII, a.C. Esse conceito de cidadania estava vinculado à ideia da democracia e da participação política na cidade e era pensado não em termos do ser grego, mas de ser espartano – no lugar do Estado, a *polis*, o corpo social e político.

Roma também começou, tal como a *polis* grega, como uma cidade-estado. No entanto, a cidadania romana era mais flexível que a grega, com várias gradações e formas diferenciadas, como

1 Doutora em Serviço Social. Professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais da PUC Minas. karinajunqueira@pucminas.br

a que permitia a manutenção de governos locais de povos conquistados e a semicidadania, que criava uma classe de cidadãos sem direito a voto (HEATER, 2004). Desse modo, os cidadãos romanos que viveram no Império não renunciaram necessariamente a suas próprias culturas étnicas. Entretanto, a expansão imperial levou a uma mudança no sentido da cidadania – esta deixa de ser percebida como o pertencimento a uma comunidade política e se torna um estatuto jurídico, ser cidadão como aquele que vive sob a égide e a proteção da lei romana (HEATER, 2004; WALZER, 2001).

Na Idade Média, a cidadania, como na Grécia, também era relacionada à cidade, não a Estados ou regiões etnicamente identificáveis. Dessa maneira, até este período, os conceitos de cidadania e nacionalidade não estavam interligados, uma vez que estavam relacionados a diferentes entidades sociopolíticas, como as cidades. Nesse contexto, até o século XVIII, a palavra "nação" tinha conotações diferentes das de hoje. Só a partir desse período passou a ser sinônimo de "país" ou "pátria-mãe" e a se relacionar aos indivíduos que habitam esses territórios. A partir do momento em que a palavra "cidadão" foi sendo separada de seu significado municipal e ligada ao Estado, o termo "nação" também passou a ser relacionado ao Estado (HEATER, 2004).

Durante a Revolução Francesa, houve um alinhamento entre cidadania e nacionalidade, uma vez que, para os franceses, nação era um conceito político e não cultural. Desse modo, a Constituição de 1791 ofereceu a oportunidade de cidadania para os estrangeiros, já que a cidadania não tinha relação com cultura, raça ou etnia, sendo um *status* dos indivíduos que viviam sob as mesmas leis e eram representados por uma mesma assembleia (HEATER, 2004). Nesse sentido, em sua fase jacobina, a revolução fez um enorme esforço para criar a cidadania como uma identidade para qualquer francês, substituindo a fé religiosa e a fidelidade familiar por virtude e espírito público, um compromisso rigoroso com a atividade política e com a militar, a cidadania como um dever universal (WALZER, 2001). Essa ideologia revolucionária tinha claramente um caráter neoclássico, tendo

se inspirado em autores clássicos como Aristóteles. Mais tarde, autores como Rousseau e Kant proporcionariam o fundamento filosófico da noção de cidadania que a vincula à participação na atividade pública. Essa concepção da cidadania se baseia, portanto, na ideia da virtude cívica dos cidadãos e é denominada de comunitarista ou de republicanismo cívico (HEATER, 2004).

Entretanto, ao longo dos séculos XVII e XVIII, foi desenvolvida outra visão da cidadania, a liberal, que se fortaleceu durante os séculos XIX e XX. Segundo essa abordagem, o Estado existe para o benefício de seus cidadãos, para assegurar que eles tenham direitos e possam usufruir deles. O nome mais conhecido dessa escola teórica é T. H. Marshall, para quem a cidadania era o gozo de direitos civis, políticos e sociais, que se desenvolveram historicamente dentro do território dos Estados nacionais (MARSHALL, 1967). Portanto, nessa acepção, a cidadania moderna é fruto de um processo histórico de identificação da cidadania com a nacionalidade e da mudança da percepção do papel do cidadão[2], que deixa de ser um sujeito politicamente virtuoso e participativo e se torna um detentor de direitos garantidos e protegidos pelo Estado.

A década de 90 presenciou um *revival* do conceito de cidadania pela teoria política e sociológica (TURNER, 2000; VIEIRA,1999). Segundo Turner (2000), a renovação desse interesse teria origem nas mudanças na estrutura social de diversas sociedades europeias, como as questões advindas do desenvolvimento contemporâneo no Leste Europeu e na ex-União Soviética, que mais uma vez trouxeram à tona a complicada relação entre nacionalismo, identidade política e participação cidadã. Além disso, contribuíram para essa retomada o problema global dos refugiados (e a nova crise das pessoas "sem-Estado") e o crescimento institucional da União Europeia (trazendo questões como *status* de cidadania, não apenas para minorias, mas também para os

2 Embora inúmeros autores, como Walzer (2001), defendam hoje uma recuperação da cidadania ativa por meio do ativismo político. Aliás, segundo esse autor, os conceitos ativo e passivo de cidadania não são excludentes, mas complementares.

trabalhadores migrantes). Entretanto, a maior responsável por esse fenômeno de renovação do interesse teria sido a globalização, que trouxe questões sobre a relação entre as estruturas macrossocietais e os indivíduos e entre o homem e a natureza.

Como consequência desses fenômenos, duas questões se colocam hoje para a moderna cidadania: a primeira se refere à natureza do membro da sociedade em sociedades altamente diferenciadas, nas quais a autoridade do Estado-nação parece estar sob questionamento, e a segunda diz respeito ao problema da eficiência e da alocação equitativa dos recursos (inclusive culturais), os quais continuam a ser dominados por diversas formas de desigualdade.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar os desafios que esses fenômenos apresentam para o conceito moderno de cidadania, em especial o marshalliano. Assim, em sua primeira parte, este artigo busca realizar uma análise do conceito da cidadania moderna, apresentando as principais abordagens teóricas do fenômeno e dando ênfase à concepção marshalliana de cidadania (*the core of contemporary views of citizenship, segundo Turner*) e a suas críticas. Já na segunda parte, serão analisados os diversos desafios que essa cidadania tem enfrentado atualmente a partir de fenômenos como a globalização, o neoliberalismo e a violação de direitos por parte dos governos nacionais.

2 – A cidadania moderna

Como anteriormente afirmado, a década de 90 assistiu a um renovado interesse pelo conceito de cidadania. Esse debate estaria marcado tanto pela dificuldade em se formular uma teoria da cidadania propriamente dita quanto pela coexistência de duas interpretações distintas sobre o tema – a liberal e a comunitarista. A primeira, originada na Roma dos últimos anos do Império e na herança da tradição liberal, defensora da cidadania como um *status* legal, entendida como a garantia de direitos individuais para membros de uma comunidade particular. A segunda, a percepção da cidadania como "ativa", ou seja, como exercício de

uma atividade, como participação em uma comunidade, sendo herdeira da tradição aristotélica, e uma interpretação moderna do republicanismo grego e romano (KYMLICKA, 1997; VIEIRA, 1999; WALZER, 2001).

Na tradição liberal, de exercício de direitos e igualdade de tratamento, se insere a teoria marshalliana da cidadania. Segundo Marshall (1967), a história do surgimento e do desenvolvimento da cidadania pode ser contada como a história da luta pela conquista, pela consolidação e pela expansão dos direitos. É o que Bobbio (1992) denomina "caráter histórico da cidadania". Esta, na sua dimensão civil, política e posteriormente social, teria sido o resultado de lutas – a primeira dos parlamentos contra os soberanos absolutos e as duas últimas dos movimentos populares –, instaurando um processo de conquista de direitos, um fenômeno histórico-processual e não o reconhecimento de direitos preexistentes, em uma concepção jusnaturalista. Nessa perspectiva, de acordo com Marshall (1967), a cidadania teria evoluído a partir de um duplo processo: de fusão geográfica, na qual os direitos se tornam nacionais, com o processo de surgimento e consolidação do Estado-nação, entendido como um ente político e jurídico, que tem necessariamente um território; e de separação funcional, na qual se desenvolvem os elementos da cidadania: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.

Na perspectiva da fusão geográfica, o nascimento do conceito de cidadania teria se dado pela expansão de direitos, que passaram a ser protegidos pelos Estados nacionais, o que permite afirmar que o conceito de cidadania nasce como territorial. Nesse sentido, o exercício dos direitos da cidadania sempre foi pensado dentro dos limites de uma circunscrição territorial, com base na vinculação entre Estado e nação, entre cidadão e nacionalidade. "O cidadão é um nacional de um Estado particular" (VIEIRA, 2001, p. 232). Nessa percepção só teriam assegurados os direitos civis, políticos e sociais os nacionais de um Estado, entendi-

dos não na acepção pré-política do termo[3], mas no seu sentido jurídico – os que nascem em determinado território (*jus soli*) e os que descendem dos nacionais (*jus sanguinis*). É uma visão de cidadania, portanto, na qual são excluídos os imigrantes e os estrangeiros.

Quanto à separação funcional, os direitos civis, como o de ir e vir, o de liberdade de imprensa, o de acesso à justiça, entre outros, teriam se desenvolvido com a doutrina liberal, a partir da concessão de novos direitos a um mesmo público – os cidadãos, considerados formalmente iguais –, sendo que as instituições a eles associadas seriam os tribunais. A igualdade liberal é, portanto, apenas jurídica ou formal, na lei/perante a lei, sem preocupação material ou qualitativa (BOBBIO, 2002). Uma igualdade que possibilitaria, por um lado, o acesso ao mercado e à busca pelo lucro, respeitando-se, claro, o lucro alheio (a liberdade lockeana), e, por outro lado, possibilitaria uma preservação da liberdade individual, incompatível com a defesa de uma justiça distributiva (o que requer, obviamente, a intervenção estatal). A cidadania universal nasce, desse modo, como cidadania liberal, de defesa dos direitos do cidadão, principalmente, liberdade e propriedade privada, perante o Estado – a cidadania como um *status* legal, de igualdade de direitos e obrigações para os que são parte de uma comunidade, como afirma Marshall (1967).

Já os direitos políticos, entendidos, segundo Marshall, como o direito de participar do exercício do poder político, como membro de um organismo, como o parlamento e os governos locais, ou como eleitor desses membros, se expandiram no século XIX, com o nascimento da democracia liberal, e nada mais foram do que a concessão dos direitos políticos a um grupo cada vez mais abrangente. Não foi, portanto, uma expansão no número dos direitos, mas a concessão de velhos direitos a camadas cada vez

3 Nação pode ter um sentido jurídico, de caráter territorial, como o oriundo de determinado Estado. No entanto, também é possível perceber a nação como um sentimento de comunidade, de pertencimento, de compartilhar uma língua, uma etnia, uma história e um projeto de futuro. Para discussões sobre nação e sua relação com o conceito de Estado, *vide* AZAMBUJA, 2005.

maiores da população. Embora o liberalismo tenha garantido apenas uma igualdade formal para os cidadãos, esta foi essencial para o posterior desenvolvimento da democracia moderna. Nesse contexto, para Coutinho (2000, p. 49), uma das características mais marcantes da modernidade seria a "afirmação e a expansão de uma nova concepção e de novas práticas de cidadania". Esse período histórico, iniciado no Renascimento, teria presenciado uma articulação profunda entre os conceitos de cidadania e democracia. Nesse sentido, a cidadania poderia ser definida como:

> [...]capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado (COUTINHO, 2000, p. 50).

Segundo Bobbio (2004), um conceito de democracia só seria possível se considerássemos um conjunto mínimo de elementos, que fossem capazes de caracterizar esses regimes políticos, apesar das especificidades das sociedades nas quais se desenvolveram. Assim, democracia seria um conjunto de regras primárias e fundamentais, escritas ou consuetudinárias, que estabelecem quem está autorizado a decidir e por quais procedimentos. A definição da democracia envolve, portanto, a participação de um número elevado de membros do grupo que decidem por meio da regra da maioria (a unanimidade é tanto possível quanto exigível em casos específicos), e que possuem alternativas reais de escolha e condições de poder escolher. Essas alternativas e condições a que Bobbio 2004) se refere nada mais são do que os direitos e garantias fundamentais do cidadão, os direitos civis liberais, que permitiram o surgimento da democracia moderna, no sentido liberal. Esta, por sua vez, teria a função vital de garantir hoje a continuidade desses mesmos direitos. Seria, portanto, um duplo caminho: do liberalismo à democracia e da democracia ao liberalismo.

Embora historicamente a democracia política tenha sido reduzida ao voto, em uma perspectiva instrumental da mesma, a

noção de democracia não se resume aos direitos políticos, ou seja, de votar e ser votado. Mesmo Bobbio (2004), em sua definição mínima, defendia que a democracia havia sido pensada como uma democracia social, nas mais variadas esferas da vida, e não como um regime específico da esfera política, em seu sentido estrito, de política eleitoral-partidária. A cidadania política teria, portanto, um sentido mais amplo, entendida como a participação política nos negócios públicos. Em uma perspectiva habermasiana, a cidadania seria deliberativa ou discursiva, na qual a identidade cívica é construída não pelo pertencimento a um território ou pelo exercício instrumental dos direitos políticos, mas pelo diálogo, pela busca do consenso e pela construção de decisões coletivas. A possibilidade de se alcançar, de maneira racional, uma espécie de vontade geral por meio da discussão na esfera pública. Uma cidadania que garante o *status* legal do cidadão, mas que avança na perspectiva da democracia liberal, defendendo a participação em uma comunidade política particular e legitimando, assim, a democracia (VIEIRA, 2001, 2002). Segundo Vieira (2002), essa é uma percepção ativa da cidadania, como defendem os comunitaristas, em contraposição à passividade da cidadania liberal de Marshall, que coloca os indivíduos apenas como sujeitos de direitos, sem responsabilidades e sem a obrigação de participar da vida pública. Essa percepção passiva produziria, segundo Walzer (2001, p.162), uma vida fundamentalmente apolítica "*que llevan los ciudadanos modernos y que sólo se reanima políticamente cuando se perfilan dificultades en el horizonte de la esfera privada*".

E, finalmente, quanto à última dimensão da cidadania, a social, os direitos sociais se desenvolveram no século XX, defendidos e assegurados pelo Estado do Bem-Estar Social. O liberalismo, ao incentivar o livre comércio, a autorregulamentação do mercado e a competição, levou a um período de desenvolvimento econômico mundial, mas também a uma expansão da pobreza e da desigualdade social, motivo pelo qual ele começa a entrar em declínio no final do século XIX. Assim, a partir do final do século XIX, e, em especial, após a Primeira Grande Guerra e a Crise da Bolsa de 1929, o papel do Estado é repensado, sob influência do

economista inglês John Keynes. Segundo Keynes (1982), o pleno emprego só seria garantido através da intervenção do Estado na economia.

Em 1942, através do Relatório Beveridge, sobre a pobreza na Inglaterra, e sob influência do keynesianismo e da política do *New Deal*, do presidente americano F. Roosevelt (anos 30), foi instituída a seguridade social inglesa, que lançou as bases do Estado do Bem-Estar Social (WFS). Pouco depois, em 1944, como uma reação ao modelo de bem-estar inglês, Hayek (1990) escreve *O caminho da servidão*, defendendo que a intervenção estatal, fundamento do WFS, seria uma ameaça à liberdade individual, e, portanto, um caminho para a servidão humana perante o Estado. Assim como o socialismo tinha sido a ameaça ao liberalismo, o Estado do Bem-Estar Social, de inspiração socialista, passa a se constituir como uma ameaça ao neoliberalismo.

Desse modo, em linhas gerais, pode-se definir o WFS com um modelo centrado na intervenção estatal na economia e na sociedade, através de políticas públicas e, em especial, das políticas sociais. Um modelo capitalista preocupado com a justiça social que assumiu várias formas ao longo do tempo e dos contextos históricos, indo do residual americano ao universalismo da social-democracia escandinava (ESPING-ANDERSON, 1991). Deve-se ressaltar, portanto, que o WFS não visa ao fim do capitalismo, mas a uma "humanização" do mesmo (essencial a sua própria sobrevivência), uma vez que em nenhum momento questiona o fundamento capitalista da propriedade privada livre. Não se trata, pois, de um modelo igualitarista, nos moldes do socialismo e do comunismo, e sim de um modelo estatal que defende, por meio da intervenção do Estado, uma redução das desigualdades sociais e não o seu fim, o que só seria possível com a abolição completa da propriedade. Nesse sentido é que Marshall (1967) afirma que a função do Estado do Bem-Estar Social seria a de limitar o impacto negativo das diferenças de classe nas chances de vida dos indivíduos.

Esse modelo, apesar de suas limitações, traz um novo elemento para a cidadania. Em vez do Estado mínimo do liberalismo, de-

fensor da não intervenção estatal como forma de proteção da liberdade individual, e baseado, portanto, na noção de indivíduo, surge um Estado preocupado com a desigualdade social e com a efetiva implementação da cidadania social. Nessa perspectiva, a cidadania passa a ser percebida também por uma lógica de inclusão, como uma forma de integração plena do indivíduo na sociedade. Este teria garantido não apenas os seus direitos civis, de origem liberal (*status* legal da cidadania), ou seus direitos políticos, originados dos modelos democráticos ao longo do século XIX. Seriam necessários ainda os direitos sociais, para que o homem pudesse ser considerado um "cavalheiro", dotado de capacidade de escolha e parte da herança social. Direitos sociais esses que historicamente passaram a ser adotados como finalidade estatal e fundamento de inúmeras constituições, e que Marshall (1967, p. 64) define como tudo o que vai desde o "direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade".

O modelo do WFS, entretanto, começou a entrar em crise no final da década de 60, e isso pode ser atribuído a inúmeros fatores, como uma crise fiscal – o Estado se expandiu em demasia e não teve como financiar as cada vez maiores exigências da sociedade, sendo os impostos e as demandas crescentes–ou o processo de "estatização" da sociedade, no qual o Estado assume a questão social e passa a intervir nas mais variadas esferas da vida social, levando a uma desmobilização da sociedade (DOMINGUES, 2001). Alguns pensadores também apontam uma crise das utopias e da própria esquerda hoje no mundo, em especial da antiga social-democracia (GIDDENS,1996). No entanto, ressalta-se que a crise do WFS não significou o fim dele. O modelo subsistiu, ainda que de maneira residual, em Estados que adotaram políticas econômicas neoliberais.

Atualmente, embora seja ainda uma teoria importante e útil, a cidadania marshalliana é alvo de inúmeras críticas. A primeira refere-se a seu caráter eurocêntrico, uma vez que Marshall analisa a evolução da cidadania moderna a partir do desenvol-

vimento da cidadania inglesa. Segundo Kymlicka (1997), outras críticas a essa abordagem liberal usualmente são feitas a partir de duas perspectivas – a da necessidade de complementar a cidadania como direitos com o exercício ativo das responsabilidades e virtudes cidadãs e a da necessidade de se revisar o conceito a fim de incorporar o crescente pluralismo social e cultural da sociedade moderna.

De acordo com a Nova Direita, a cidadania social de Marshall seria incompatível com a ideia de meritocracia, além de ser economicamente ineficiente, uma vez que o Estado do Bem-Estar Social teria gerado uma passividade nos pobres, o que perpetuaria o problema da pobreza em vez de solucioná-lo. Para os teóricos neoliberais, a igualdade não deve ser só de direitos, mas também de obrigações, inclusive a de trabalhar. É o *workfare*, o trabalho como contrapartida para os benefícios sociais. Já a Nova Esquerda reconhece a passividade e a dependência geradas pelo WFS, mas defende que os direitos devam preceder as obrigações e que o *workfare* nem sempre é possível, uma vez que não há trabalho disponível para todos (KYMLICKA, 1997).

Já a defesa da necessidade das virtudes cívicas é feita por inúmeras teorias, tais como a da democracia participativa, a do republicanismo cívico, a dos teóricos da sociedade civil e a da virtude liberal. Nessa linha, as virtudes cívicas, como o respeito à lei e a vontade de participar do debate público, podem ser entendidas como um valor intrínseco (republicanismo cívico) ou algo a ser aprendido através do sistema educativo (virtude liberal).

Segundo Walzer (2001), a cidadania liberal pode ser resumida pelas seguintes características: compreesão da cidadania como um *status*, como um conjunto de direitos que se desfruta de maneira passiva; pressuposição da existência de um corpo de cidadãos diversificado, na qual seus membros estão imersos em outras relações, combinação pela comunidade de abertura e exclusão, leis e administração que ficam a cargo não dos cidadãos, mas de políticos profissionais. Por outro lado, em uma segunda perspectiva, não liberal, a comunitarista ou republicana,

a cidadania é compreendida, de acordo com Walzer, como uma responsabilidade, na qual os cidadãos, unidos por estreitos vínculos, estão profundamente implicados na vida pública. Trata-se de uma comunidade mais homogênea, na qual os cidadãos são os atores políticos essenciais. Nessa segunda perspectiva, encontram-se os pluralistas culturais, segundo os quais a cidadania não é apenas um *status* legal, um conjunto de direitos e responsabilidades, mas também uma identidade, um modo de pertencimento a uma determinada comunidade política. Comunidade essa que é composta por minorias e excluídos que devem ser considerados, constituindo uma cidadania diferenciada. Essa diferenciação se opõe a um conceito universalizado de cidadania, defendendo direitos especiais de representação, de autogoverno e multiculturais para grupos como minorias nacionais, étnicas e religiosas (KYMLICKA, 1997).

Nesse sentido, segundo Yegen (2008), a cidadania seria mais que uma relação formal entre o indivíduo e o Estado. Ela seria a regulação simultânea de 3 fenômenos: o *status* formal, (direitos e deveres), o pertencimento a uma comunidade particular e a participação no processo de definição do futuro da comunidade. Historicamente, esses fenômenos teriam passado por inúmeras mudanças. No campo da participação, houve uma passagem da cidadania ativa para a passiva (do ideal aristotélico para a visão liberal). No campo dos direitos e deveres, os mesmos se diferenciaram e se desenvolveram ao longo dos séculos (como defende a teoria de Marshall) e, no campo do pertencimento, houve e ainda há mudanças – embora a cidadania vista como pertencimento a uma unidade territorial bem-definida ainda não tenha sido abandonada, a mesma tem passado por um processo de relativização, em que a capacidade do Estado-nação de ser a única entidade a especificar os direitos da cidadania e a alocar os recursos tem se enfraquecido, como será posteriormente discutido neste artigo.

Todas essas mudanças apontam para o fato de que a cidadania é um processo, que Yegen (2008) denomina "*citizenization*", e não um fenômeno estático e acabado, e que tem hoje como principal objetivo lutar por igualdade de diferentes maneiras.

Desse modo, para esse autor, o debate recente sobre a cidadania pode ser analisado a partir de duas perspectivas: a da dialética e a da tragédia da cidadania. A primeira diz respeito à dialética entre inclusão e exclusão, entre os cidadãos e os não cidadãos. Essa questão remete às origens da cidadania e continua atual no debate contemporâneo sobre a cidadania de minorias, imigrantes, refugiados, entre outros. Nesse sentido, para Turner (2000), a cidadania moderna liberal pode ser criticada por seu caráter pretensamente universalista, segundo o qual as particularidades são subordinadas, tendo um aspecto repressivo como instrumento político estatal. O grande problema estaria na equação que a modernidade fez entre cidadania e "*sameness*", que impediria um reconhecimento da diferença e um respeito à diversidade. Desse modo, o futuro da cidadania, segundo o autor, estaria em abarcar a globalização das relações sociais e a crescente diferenciação dos sistemas sociais, para além do espaço do Estado-nação, construindo um novo discurso sobre os direitos humanos.

Turner, portanto, ao defender a tolerância a diversidade, introduz uma nova questão em relação à cidadania, ao discutir se esta teria uma única versão, como sugere a teoria marshalliana, ou se haveria diversas formulações possíveis do princípio da cidadania, dependendo das diferentes tradições culturais e sociais, que produzem diferentes noções e entendimentos desse conceito. Nessa perspectiva, não se falaria em cidadania, mas em cidadanias, a partir da conjugação de quatro elementos, organizados em dois eixos: o eixo (histórico) "construção da cidadania a partir de cima ou a partir de baixo" e o eixo (cultural) "desenvolvimento em espaço público ou privado". Em sociedades nas quais a cidadania foi construída de baixo para cima, como nas resultantes de lutas revolucionárias, tem-se uma cidadania ativa; nas que foram "concedidas", ou seja, construídas de cima para baixo, tem-se uma versão passiva ou negativa da cidadania. Quando o espaço público é visto com desconfiança ou como moralmente inferior ao espaço privado, e o espaço político é limitado, o desenvolvimento histórico é diferente, e tem-se uma cidadania passiva e privada.

A partir dessa tipologia, Turner (2000) afirma que uma teoria unitária da cidadania é inapropriada e que, embora a Sociologia tenha que construir conceitos gerais, também é necessário que se considerem as circunstâncias particulares e contingentes, históricas e culturais, sob as quais a cidadania se desenvolve. Assim, para Turner (2000), um conceito de cidadania deve considerar as seguintes questões: o conteúdo dos direitos sociais e obrigações, a forma dos direitos e obrigações; as forças sociais que produzem tais práticas e os vários arranjos sociais nos quais os benefícios são distribuídos aos diversos setores da sociedade. Não se trata, portanto, de uma concepção da cidadania como mera coleção de direitos e deveres, mas como práticas, em uma perspectiva dinâmica na qual a construção dessa cidadania muda historicamente como consequência das lutas políticas – ou seja, é uma visão sociológica e não apenas legal ou política. Além disso, é um conceito que permite debater as questões da desigualdade, das diferenças de poder e das classes sociais.

Desse modo, não se trata apenas de ter direitos, mas de pensar como esses direitos são conquistados e se desenvolvem historicamente. Nessa perspectiva, Yegen (2008) afirma que o processo de conquista não pode ser visto de maneira unilinear, indo do desenvolvimento dos direitos civis aos sociais. Houve não só mais de uma forma de evolução (como demonstra a tipologia de Turner), mas também inúmeras involuções (como as advindas do neoliberalismo, em relação aos direitos sociais, e das violações de direitos civis por parte dos governos democráticos atualmente, mostrando que os direitos são vulneráveis) no mesmo processo. Além disso, hoje há uma expansão no rol de direitos, em particular nos denominados culturais.

A segunda perspectiva apresentada por Yegen (2008) é a da tragédia da cidadania – como equacionar igualdade e desigualdade. A cidadania moderna teria construído a igualdade a partir da homogeneização dos membros da comunidade (a confusão entre igualdade e "*sameness*" a que Turner se refere), obtendo uma igualdade formal (liberal) e abrindo caminho para desigualdades substanciais. Estas dizem respeito às demandas, normalmente ignoradas, de reconhecimento de grupos étnicos,

sociais e culturais, que são vistas como estando em conflito com o princípio da igualdade. É importante ressaltar que a visão liberal da cidadania não considera diferenças de classe, de gênero, de etnicidade, entre outros. No mesmo sentido de Turner (2000), Yegen (2008) considera a questão da desigualdade social no conceito da cidadania. Para esse último autor, a criação da igualdade formal em sociedades caracterizadas por desigualdades substanciais tende a reproduzir as formas de desigualdade entre os cidadãos, perpetuando opressões e desvantagens.

3 – Desafios à cidadania moderna: violação dos direitos por parte dos governos

A cidadania moderna pode, como já analisado, ser compreendida, como "*a legal status synonymus with nationality in the modern nation-state*" (HEATER, 2004, p. 115). Nesse sentido, em termos gerais, os residentes de um país ou são cidadãos ou são estrangeiros. Na perspectiva marshalliana, os cidadãos seriam aqueles a quem seriam garantidos os direitos civis, políticos e sociais dentro do território estatal. Entretanto, o que se tem visto no século XX é uma negação desses direitos por parte dos governos não só aos estrangeiros (que não são cidadãos no sentido moderno), mas também aos nacionais desses Estados.

Essas violações foram, na forma da negação de direitos, em especial, políticos e civis, bastante visíveis nos regimes autocráticos do século passado. Nesse contexto, estão os regimes nazistas e fascistas e os comunistas, nos quais a identidade nacional foi submetida a uma identidade racial (a doutrina *Blut und Boten*, "Sangue e solo") no caso dos primeiros, e a uma identidade de classe, no caso dos últimos (HEATER, 2004). A mesma violação também ocorreu nas ditaduras militares da América Latina, bem como nos Estados pós-coloniais na África e na Ásia.

No entanto, é importante ressaltar que a negação de direitos a nacionais também ocorreu nas democracias ocidentais, como Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Suíça. Um dos exemplos mais notáveis está nos Estados Unidos. Durante a história ame-

ricana, os direitos civis, bem como os políticos, foram negados à população negra, em especial, nos estados do sul, resultando nos movimentos de luta por direitos dos negros nas décadas de 50 e 60 do século passado.

Atualmente, aos cidadãos norte-americanos têm sido negados, após sucessivos governos neoliberais, direitos sociais e, após o 11 de setembro, assiste-se a uma restrição ou a uma supressão generalizada dos direitos civis (HEATER, 2004). Trata-se de uma verdadeira "naturalização" do estado de exceção que deixa de ser uma situação de anormalidade e se torna a política governamental corrente. Essa situação se tornou evidente com a aprovação pelo Senado americano do *USA Patriot Act* em outubro de 2001, que criou a figura da detenção indefinida de estrangeiros suspeitos de atos de terrorismo, sem processo ou indiciamento, bem como aumentou os poderes do Executivo e do FBI. Esse mesmo ato também permitiu uma vigilância generalizada da população, sem um controle do Judiciário[4].

Embora essa lei tenha sido aprovada rapidamente pelo Congresso americano, o mesmo não ocorreu com a sua renovação, que teve oposição inclusive de senadores republicanos e só aconteceu em 9 de março de 2006, com o *The Patriot Act Improvement and Reauthorization Act*, que apresentou algumas modificações em relação ao ato original, em uma tentativa de suavizá-lo. Entretanto, essa tentativa não restabeleceu o equilíbrio entre os Poderes Executivo e Judiciário nos EUA, além de ter tornado permanentes alguns dispositivos de urgência do *Patriot Act*. Desse modo, o governo e o congresso americanos realizaram uma verdadeira legalização da exceção e da anomia, da violação de direitos civis e de medidas de vigilância intrusivas. O que era para ser um caso de urgência, de exceção, se torna permanente, uma nova ordem política (PAYE, 2004, 2007a, 2007b). Em 2006, a legalização da anomia se aprofundou com a criação de tribunais de exceção militares, por meio do *Military Comissions*

4 Diferentemente das antigas leis americanas, como o *Foreign Intelligence Surveillance Act*, de 1978, que previa poderes excepcionais para a administração, mas sob controle do Poder Judiciário.

Act, para julgar estrangeiros declarados suspeitos de terrorismo pelo ministro da Justiça, estrangeiros contra os quais não há provas recebíveis por uma jurisdição civil ou militar (PAYE, 2007b). Esses tribunais podem aceitar provas obtidas por meio de tortura (que é formalmente proibida, mas é aceita uma "certa dose de coerção") ou por "ouvir dizer", sem que haja provas concretas e materiais. O acusado não pode, ainda, escolher seu advogado que deve ser um militar designado pelo Poder Executivo. Embora essa lei seja destinada apenas a estrangeiros, a mesma apresenta uma brecha que permite sua aplicação aos nacionais, ao dizer que será julgada pelos tribunais militares, além dos combatentes inimigos ilegais (conceito genérico do inimigo), toda pessoa que esteja em uma posição de dever perante os EUA, o que inclui, obviamente, os americanos (PAYE, 2007b).

Na Europa, segundo Paye (2006), o desmantelamento do Estado de Direito seria ainda mais avançado do que nos Estados Unidos. Em 2000, a Grã-Bretanha foi o primeiro país a adotar uma lei antiterrorismo da "nova geração", o *Terrorism Act*. O ataque às liberdades públicas e privadas presentes em tal ato foi justificado como uma resposta aos atos de terrorismo, mas com uma particularidade: as legislações antiterroristas precedem aos atentados e, teoricamente, seriam uma resposta a eles. A legislação britânica tem um verdadeiro caráter antecipatório. Além disso, diferentemente das antigas leis, que visavam a um grupo específico, como o Ira, a nova lei se destina a toda a população, limitando as liberdades de todos os cidadãos. É uma lei que tem caráter político e que cria o delito de intenção. Nesse sentido, um ato terrorista é aquele que tem a intenção de fazer pressão sobre um governo ou sobre a administração. De acordo com Paye (2006), o caráter genérico desse conceito permitiria, por exemplo, a criminalização dos movimentos sociais, que poderiam ser classificados como terroristas por uma decisão do Executivo.

Em fevereiro de 2001, portanto sete meses antes do 11 de setembro, o governo Blair promulgou uma nova lei – o *Terrorism Act* 2001. Essa lei permite, assim como o posterior USA Patriot

Act americano, a detenção indefinida, sem julgamento nem indiciamento, de estrangeiros suspeitos de terrorismo. Uma prisão administrativa, que, em dezembro de 2004, foi julgada pela Corte de Apelação da Câmara dos Lordes como contrária à Convenção Europeia dos Direitos dos Homens, além de ser discriminatória por diferenciar nacionais e estrangeiros. Entretanto, em março de 2005, com a aprovação do *The Prevention Terrorism Act*, o ministro do Interior passou a ter poderes para tomar medidas de controle que permitiriam a prisão domiciliar de indivíduo suspeito de envolvimento em ação ligada ao terrorismo, proibir o acesso à internet e aos telefones celulares, proibir contato com certas pessoas, exigir que se esteja em casa em determinados horários e autorizar a polícia e o serviço secreto a terem acesso ilimitado aos domicílios. Tudo isso sem necessidade de provas, bastando a suspeita ou a intenção que é atribuída à pessoa (PAYE, 2006). O ato de 2005 colocou fim a um duplo sistema jurídico: ao do Estado de Direito para os nacionais e ao da violência para os estrangeiros. A partir dessa lei, se generaliza o estado de exceção – nacionais e estrangeiros têm seus direitos limitados, pois o *The Prevention Terrorism Act* é aplicável a toda a população, suprimindo inclusive o direito ao *habeas corpus*.

Em março de 2006, é aprovado o *Terrorism Act* 2006, que criou as seguintes infrações: incitação indireta e glorificação do terrorismo. Na primeira infração, a pessoa pode cometer esse crime sem se dar conta dele ou ter intenção de cometê-lo. Basta que ela seja descuidada com as palavras e as mesmas possam ser interpretadas como uma incitação ao terrorismo. Não há necessidade, portanto, de uma ligação material entre a declaração e o ato terrorista, bastando a criação, mesmo que involuntária, de um clima favorável ao terrorismo (PAYE, 2006). Quanto à segunda infração, o termo "glorificação" não foi definido pela lei, embora tenha como alvo os religiosos islâmicos radicais. Segundo Paye (2006), o mais grave é que essa legislação deu ao governo britânico a oportunidade de criminalizar não apenas toda ação política, mas também todo discurso radical de oposição ou de sustentação das ações políticas. Nesse contexto, se posicionar de maneira diferente do governo pode

se transformar em delito. Delito esse que pode ser cometido não só por nacionais, mas também por qualquer pessoa, ainda que ela esteja fora da Grã-Bretanha, independentemente de sua nacionalidade.

A legislação antiterrorista britânica serviu como base para o desenvolvimento de leis semelhantes em outros países europeus. Em 6 de dezembro de 2001, os ministros da Justiça e do Interior da Europa se encontraram a fim de harmonizar suas legislações nacionais referentes aos atos de terrorismo, tendo adotado a noção britânica, política e subjetiva, da intenção do autor. Nesse sentido, ato terrorista é todo aquele que tem por objetivo destruir as estruturas políticas, econômicas ou sociais ou desestabilizar gravemente um país. Também passa a ser classificada como terrorismo toda atividade que pretenda forçar uma organização internacional ou uma entidade pública a agir ou deixar de agir de determinada maneira. Como as definições são muito abrangentes, mais uma vez se abre-se a possibilidade, segundo Paye (2004), de criminalização dos movimentos sociais.

Em junho de 2003, a União Europeia assinou um acordo de extradição com os EUA, permitindo que toda pessoa residente em um estado-membro da União Europeia e acusada de terrorismo possa ser enviada às autoridades americanas para ser submetida a um direito de exceção (os tribunais militares de exceção já existiam na prática, antes do *Military Comissions Act*). É uma violação de direitos que não se limita, portanto, aos nacionais ou estrangeiros residentes em território americano, mas que pode atingir qualquer cidadão, europeu ou não, residente na União Europeia.

Em termos de violação dos direitos individuais, os europeus seguem, desse modo, os norte-americanos. Na Espanha, uma pessoa acusada de terrorismo não tem direito de escolher um advogado. Na Alemanha, várias derrogações referentes à prisão, a buscas em domicílio, aos direitos de defesa durante um processo, entre outras, têm sido introduzidas na lei. Um advogado de defesa pode, por exemplo, ter acesso negado a alguns procedimentos, bem como pode ter violada a confidencialidade da correspon-

dência entre ele e seu cliente. Na França, o *Perben Act* aumentou os poderes de polícia e modificou as possibilidades de buscas e o monitoramento e a vigilância no caso de "crime organizado", sem a notificação da pessoa suspeita (PAYE, 2004). Nesse país, foram aprovadas a lei relativa à segurança cotidiana em outubro de 2001, a lei de segurança interna em fevereiro de 2003 e a lei de adaptação da justiça à evolução da criminalidade em fevereiro de 2004 (BONELLI, 2005). É importante ressaltar que as autoridades francesas estabelecem uma ligação entre a criminalidade comum e o terrorismo e criminalizam os habitantes dos subúrbios e, em especial, os jovens, independentemente da nacionalidade (TSOUKALA, 2006).

Na América Latina, a violação de direitos civis e políticos não estão relacionados ao fenômeno do terrorismo, mas a particularidades históricas e ao processo de implementação incompleta (ou desmantelamento) do regime democrático. Segundo Pinheiro (2005), as novas democracias latino-americanas têm como maior desafio a distância entre a lei e o seu cumprimento efetivo. Nesses países, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei não corresponderia à vida real.

De acordo com O'Donnell (2007), essas democracias contemporâneas seriam poliarquias[5] com grandes desigualdades sociais e com parte de sua população vivendo na pobreza (agravada pelas políticas neoliberais na região a partir de meados da década de 80), o que afetaria a dimensão social da cidadania. No que tange às dimensões civis e políticas, há enormes brechas na efetividade da legalidade estatal, tanto ao longo do território como entre as categorias sociais. Haveria o que o autor chama de "falências na lei"– existência de leis discriminatórias em relação às mulheres e às diversas minorias, bem como tratamento, no âmbito do direito penal, inadequado, injusto e contrário aos direitos humanos para presos e detidos; "falência na aplicação da lei" – a América Latina teria uma extensa

5 *Vide* Dahl(1997). Para Dahl, a poliarquia é a democracia real, imperfeita, amplamente mas incompletamente democratizada, sendo altamente inclusiva e aberta à contestação pública.

tradição em ignorar a lei e de manipulá-la em favor dos poderosos e para reprimir os mais vulneráveis e os adversários políticos; "falência na relação entre burocracias e cidadãos comuns" – aqueles que não têm *status* social ou "conexões" adequadas têm dificuldade de exercer seu papel de portadores de direitos diante dessas burocracias; "falência no acesso ao Poder Judiciário e a um processo justo" – a justiça nessas poliarquias é distante, cara e lenta[6] para os mais vulneráveis; e "ilegalidade pura e simples" – uma presença limitada do Estado de Direito, no qual as leis, quando aplicadas, o são de maneira intermitente e diferenciada. Além disso, há lugares nos quais essa lei formal está submetida à lei informal decretada por poderes privados, como seria o caso das favelas brasileiras. Desse modo, para O'Donnell (2007), essas falências seriam o "sinal" de que as novas democracias da América Latina seriam regimes incompletamente democratizados sob a ótica do Estado de Direito, apenas formalmente liberais, com direitos civis nem sempre efetivos e universalistas.

Nesse sentido, é possível afirmar que os países da América Latina, com algumas exceções, não seguiram o modelo marshalliano de desenvolvimento da cidadania – direitos civis, políticos e sociais, como fruto de um processo de luta e conquista. Em regra, os países latino-americanos começaram com o reconhecimento tardio e seletivo dos direitos sociais, ao mesmo tempo que restringiam direitos civis e políticos, quando esses últimos não foram simplesmente suprimidos pelas ditaduras do continente. Com a redemocratização, os direitos políticos foram universalizados, mas o mesmo não ocorreu com os direitos civis e sociais. Os sociais têm sido alvos constantes de desmantelamento por parte de políticas neoliberais e os civis jamais foram realmente universalizados, nem social nem territorialmente, sendo, portanto, uma cidadania basicamente política (embora o voto não seja instrumento eficaz de mudanças para os mais vulneráveis). (GÓMEZ, 2005; O'DONNELL, 2007).

6 Segundo Marshall (1967), o impacto da desigualdade social na cidadania poderia ser minorado, no que tange à garantia dos direitos civis, por meio de uma justiça barata e gratuita para os mais pobres.

No caso específico do Brasil, historicamente, a dificuldade (ou falência), segundo Pinheiro (2005), estaria em controlar as práticas arbitrárias dos agentes do Estado. Esse fenômeno pode ser observado desde a repressão política sob a ditadura até as formas arbitrárias de repressão ao crime, além da repressão das classes populares e da criminalização de movimentos sociais, sob a democracia. Mesmo após o processo de democratização do País, continuaram a existir práticas autoritárias, em especial, nas instituições de controle da violência e do crime.

Para Safatle (2010), nossa democracia de caráter deformado e bloqueado seria fruto da amnésia sistemática em relação aos crimes que foram cometidos pelo Estado ilegal da ditadura, pela tentativa onipresente de esquecer um passado de excessos e de realizar a profecia da violência sem trauma; uma democracia que ainda hoje não foi capaz de livrar a sociedade brasileira de sua profunda tendência autoritária. Assim, o Brasil, apesar das mudanças históricas, tem uma herança acumulada de autoritarismo, de elementos da escravidão, da concentração de terras e propriedade, da desigualdade social e racial, dos microdespotismos e de um complexo sistema de hierarquias (PINHEIRO, 2005).

Nas palavras de Teles (2010),

> Resta algo da ditadura em nossa democracia que surge na forma do Estado de exceção e expõe uma indistinção entre o democrático e o autoritário no Estado de direito. A violência originária de determinado contexto político mantém-se [...] nos atos ignóbeis da tortura ainda praticados nas delegacias [...]. (TELES, 2010, p. 316).

A sala de tortura nas delegacias é, assim, o local, por excelência, da exceção – o campo, no sentido de Agamben (2008). Ela não está nem dentro nem fora da ordem jurídica, não se inscreve na norma, "mas projeta-se como um dentro e fora do ordenamento jurídico e atinge a sociedade por meio do seu simbolismo do terror" (TELES, 2010, p.304).

Tem-se, no País, portanto, uma cidadania limitada. Embora as garantias fundamentais do cidadão estejam bem definidas na

Constituição, os procedimentos jurídicos e do funcionamento da lei refletem a realidade cruel da sociedade brasileira, além de não conseguirem atenuar a imensa desigualdade social. O sistema jurídico (como o próprio Estado) é o reflexo da sociedade e, portanto, nesse caso, também é reflexo da desigualdade e dos interesses de classes (PINHEIRO, 2005). Segundo Da Matta (1991), há um Brasil legal, formal, da cidadania universal, e um Brasil real, da transgressão da lei, do jeitinho e do "você sabe com quem está falando?", da cidadania relacional. Nessa cidadania relacional, nem todos são iguais perante a lei e tudo depende de quem você é e das pessoas que você conhece, ou seja, do lugar que você ocupa na sociedade. Aliás, segundo Telles (2007), essas categorias hoje deixaram de fazer sentido como contraposição, sendo indistintas e fazendo parte das relações entre Estado, economia e sociedade.

Quanto ao aparelho coercitivo estatal brasileiro (polícia e Justiça), apesar da democratização, ele continua a vigorar em outra temporalidade. De um lado, o aparelho oficial, que funciona de uma forma legal; do outro, o que funciona de forma paralela, na ilegalidade, através de mecanismos como a tortura e outras formas de violência, além da corrupção generalizada. Segundo Pinheiro (2005), considerando-se a longevidade desse fenômeno, não se trata, no Brasil, de uma questão de exceção, mas de continuidade. Não se tem uma suspensão das leis em um momento de urgência, mas uma situação de continuidade e de herança, em que a democratização não foi uma transição, mas uma transformação, e não houve, nessa transformação, alteração das classes dominantes. No Brasil, o sistema é, sim, muito funcional, mas não para todos; funciona para as elites, que continuam a reproduzir a pobreza, a concentração de renda e a exclusão de parte da população em relação ao acesso de direitos fundamentais.

Esse cenário foi definido por Francisco de Oliveira (2007) como uma "era de indeterminação", na qual a política é implodida, os direitos são violados e a gestão estatal se torna a administração de urgências combinada com uma coerção renovada. Para esse autor, o Brasil vive, sim, um Estado de exceção per-

manente, no qual a violência também é permanente e o Estado se torna *ad hoc*, administrando o cotidiano e obtendo governabilidade por meio do uso recorrente de medidas provisórias.

No que tange aos direitos políticos, a democratização brasileira possibilitou o exercício desses direitos, criando, após a Constituição de 1988, o sufrágio universal. Entretanto, foi o desenvolvimento de uma "democracia sem cidadania", que não se consolidou na perspectiva da defesa dos direitos humanos. O novo regime não resolveu os problemas da violência endêmica, tanto da criminalidade comum quanto da criminalidade exercida por agentes estatais. Tampouco solucionou o que Pinheiro (2005) denomina de "racismo estrutural", observável na presença maciça de negros e pardos tanto nas taxas de homicídios quanto nas taxas de pobreza. Essa mesma classe, aliás, é objeto frequente das torturas policiais e de execuções sumárias, com acesso precário à Justiça, além de habitarem terrenos nos quais o Estado frequentemente inexiste –as favelas e as periferias (sistemas subnacionais de poder ou sistema legal informal, na concepção de O'Donnell, 2007). Portanto, embora o Brasil garanta formalmente os direitos humanos, inclusive sendo signatário de acordos e de tratados internacionais, esses direitos não são respeitados no País real, em que o Estado é incapaz de garantir o direito à vida e os direitos da vítima, entre outros.

Em relação aos direitos sociais, o terceiro elemento da teoria marshalliana, assiste-se, por meio do neoliberalismo, ao desmonte dos Estados de Bem-Estar Social. O neoliberalismo, assim como seu antecessor, o liberalismo clássico, é uma doutrina (ou apenas um conjunto de valores) político-filosófico-econômica, cujas origens remontam ainda ao século XIX e aos pensadores da Escola de Viena (o maior expoente dessa escola foi o austríaco Leopold Von Wiesel). Essa doutrina viria a se desenvolver após o "fracasso" da proposta social-democrata e da crise do WFS ou do Estado de Bem-Estar Social a partir dos anos 60. Embora tenha origens mais remotas, a obra fundamental dessa linha teórica é *O caminho da servidão*, de F. Hayek (1944), cujas ideias foram desenvolvidas pela conservadora Escola de Chicago e, em especial, por Milton Friedman (ambos foram membros

da Sociedade de Mont Pèlerin), bem como pelos economistas e pensadores de Bretton Woods (1944, criação do FMI e do BIRD) e do Consenso de Washington[7].De um modo geral, o neoliberalismo retoma os pontos básicos do liberalismo clássico. Na economia, a não intervenção do Estado, o Estado Mínimo, o mercado autorregulado pela lei da oferta e da procura. No âmbito filosófico, a defesa do individualismo.

Na ordem internacional, a aplicação dos princípios neoliberais tem como marco o período de recessão da economia mundial, provocada pelo choque do petróleo em 1973. No campo político, adotam-se como marcos os governos de Augusto Pinochet, no Chile (1973), Margareth Thatcher, na Inglaterra (1979), e Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1980). Pode-se dizer que tivemos três grandes ondas neoliberais – a primeira, além de surgir nos EUA e na Inglaterra, englobou todo o norte da Europa (final da década de 70 e primeira metade de década de 80); a segunda, o leste e o sul da Europa, incluindo os governos de ex-comunistas (segunda metade da década de 80 e primeira metade da década de 90); e a terceira , na América Latina[8] (década de 90), com a "honrosa" exceção chilena (ANDERSON, 1995).

Embora a questão não seja normalmente enfatizada, a América Latina foi uma precursora da implementação do neoliberalismo, com a ditadura do general Pinochet, influenciada pela teoria de Friedman e, posteriormente, acompanhada de perto pelo thatcherismo. Aliás, deve-se lembrar que a democracia nunca foi um valor caro ao neoliberalismo, podendo ser vista inclusive como uma ameaça a ele, se a participação popular viesse interferir no mercado e na propriedade (HAYEK,1990).

7 O encontro de economistas de diversos organismos internacionais, como FMI e BIRD, que buscavam uma solução para a "década perdida" da América Latina e a crise dos anos 80, ocorreu na cidade de Washington, no final de 1989. A expressão "Consenso de Washington", entretanto, foi criada em 1990 por John Williamson.

8 No Brasil, como parte da terceira onda, o neoliberalismo se inicia com o processo de privatização e abertura da economia realizada pelo governo de Fernando Collor de Mello e consolidado com o Plano Real dos governos Itamar Franco/ Fernando Henrique Cardoso (1994).

Nesse contexto, a expansão do neoliberalismo deve-se, em grande parte, à crise do Estado de Bem-Estar Social, o que contribuiu para o surgimento de um terreno fértil, no qual as ideias liberais foram retomadas sob a forma do neoliberalismo. O mercado novamente assume a primazia das relações, cabendo a ele apenas a regulamentação mínima das relações humanas e a preocupação com a segurança, embora seja necessário reconhecer que o desmonte do Estado de Bem-Estar não levou a uma completa extinção das políticas sociais. Estas permaneceram, embora reduzidas e mutiladas, como uma herança da social-democracia. Na área social, no âmbito doméstico, o Estado se retrai, transferindo a responsabilidade pela questão social para a sociedade (Terceiro Setor[9] passa a ser um substituto e não um parceiro do Estado na área social) e, de maneira indireta, para o mercado (social decorrente)[10].

Essa situação foi agravada pelo processo de globalização (e pela queda do comunismo, principalmente na Europa) e pelo acirramento da competição entre os Estados por mercados, o que demandou o aumento da produtividade e a diminuição de custos. Segundo o neoliberal Friedman (1988), essa realidade requereria o combate à força dos sindicatos e à ideia de salário mínimo e piso salarial. O mercado seria o fiel da balança, mais uma vez.

Entretanto, embora o remédio neoliberal (privatização, controle da inflação, superávit da balança comercial, entre outros) tenha conseguido, nos anos 90, recuperar os lucros do mercado, este não o fez por meio da recuperação dos investimentos, e sim por meio do capital especulativo (ANDERSON, 1995). O neoliberalismo tampouco conseguiu reduzir de maneira radical os gastos sociais, tendo que se ocupar com uma nova massa de desem-

9 Entendido como a sociedade civil organizada, composta por associações e fundações de direito privado, mas com finalidade pública. Para discussão sobre Terceiro Setor, *vide* FERNANDES, 1994.

10 Questão social não entendida como esfera autônoma, mas como uma questão subentendida ao campo econômico. O crescimento econômico e a lógica de mercado seriam responsáveis pelo desenvolvimento do social e não a intervenção estatal direta, através de políticas públicas sociais –"o social decorrente".

pregados (o Exército de Reserva liberal) e de aposentados (alteração demográfica das populações). Mas, esse "fracasso" neoliberal, em vez de reduzir a força dessa doutrina, deu-lhe novo fôlego, de maneira que se tornou quase impossível a existência de um modelo alternativo. O neoliberalismo, por meio da globalização, passa a ser um modelo hegemônico.

No âmbito internacional, o discurso neoliberal se globalizaria na década de 80, com o colapso do mundo socialista e a derrubada do muro de Berlim, tornando hegemônicos os modelos de democracia liberal e de capitalismo e obscurecendo qualquer tentativa de estabelecimento de um modelo alternativo (FUKUYAMA, 1992). A globalização, nesse sentido, nada mais foi do que a globalização do capitalismo e de sua vertente moderna – o neoliberalismo. O capitalismo entendido não apenas um modo de produção, mas também como um processo civilizatório (IANNI, 2004a), uma visão e uma concepção de mundo.

Embora a globalização tenha se acelerado na década de 70, com a liberação dos mercados mundiais, esse fenômeno não é apenas econômico, é um processo complexo, resultante de mudanças no âmbito tecnológico, político, geopolítico, micro e macroeconômico e ideológico (GÓMEZ, 2000). Ou, conforme Vieira (2002), a globalização teria cinco dimensões: econômica, política, social, ambiental e cultural. Dessa forma, a globalização é um processo diferente da mundialização ou internacionalização que o mundo vivenciou com o mercantilismo, o colonialismo e o imperialismo, e com a própria origem do capitalismo. Diferentemente desses movimentos, a globalização, dinamizada pela revolução tecnológica e pela criação dos sistemas de rede, realizou um processo de transculturação, que, em última instância, transformou em uma linha tênue a compreensão entre o que é próprio e o que é alheio, entre o que é local/regional/nacional e o que é mundial (CANCLINI, 1999; IANNI, 2004a).

Cria-se, assim, a noção do transnacional – capital, empresas e corporações, divisão do trabalho e da produção, e mesmo cidadãos, cuja identidade transcende o limite territorial. A globalização do capital é a sua transnacionalização, um capital fluido, que

rompe as fronteiras nacionais. Mercados que se interpenetram, formando uma economia global, que se move pela lógica do consumo neoliberal. "Daí a impressão de que o mundo se transforma no território de uma vasta e complexa fábrica global, ao mesmo tempo que *shopping center* global e disneylândia global" (IANNI, 2004a, p.314).

A globalização é, portanto, um fenômeno múltiplo de compressão do espaço e do tempo (RIBEIRO, 1995), possível graças à criação do sistema de redes e à evolução tecnológica das últimas décadas. Significa que a noção do tempo tem se acelerado, tornando-se exíguo, e, ao mesmo tempo, "real"– simultâneo. É permitido, assim, o acesso quase imediato à notícia e à informação, oriundas de qualquer parte do planeta. O mundo "*on line eveywhere worldwide all time*"(IANNI, 2004b, p.17). Quanto ao espaço, percebe-se o mesmo movimento de aceleração, com as novas tecnologias de transporte possibilitando um aumento no fluxo de pessoas e bens entre os países.

No entanto, concomitante a essa facilidade de acesso a outros territórios, observam-se crescentes movimentos de resistência local, sobretudo ao que se denominou de "mcdonaldização do mundo", ou seja, uma crescente tendência de homogeneização da cultura dos Estados rumo a um modelo específico – o *american way of life* (CANCLINI, 1999).

Para muitos, a globalização nada mais foi do que um processo de ocidentalização mundial, com o reforço do padrão dimensional de tempo e espaço a partir de um território nacional (VIEIRA, 2002). Mas, em seu contínuo processo de rupturas e continuidades, fragmentação e integração, a globalização não é necessariamente uma negação da diversidade cultural. O global e o local são, na verdade, complementares e não excludentes. O local age no global (como a adaptação do próprio McDonald´s aos gostos nacionais), bem como o global age no local, levando a uma mudança de cultura e comportamentos. Nessa perspectiva, o local e o global são parte do mesmo fenômeno – o da glocalização (ROBERTSON, 2000). É possível, portanto, pensar na possibilidade da criação de uma cultura mundial, de caráter desterritoriali-

zado, capaz de conjugar elementos globais e locais. Uma cultura capaz de lidar com as tensões entre diferenciação e padronização, entre particular e universal.

O processo de americanização do mundo é, assim, insuficiente para explicar as mudanças culturais trazidas pela globalização. Entretanto, não há como negar que houve uma "difusão" da cultura americana, em especial do seu individualismo neoliberal, que se reflete, sobretudo, na globalização da sociedade de consumo. Em vez de uma mcdonaldização do mundo, uma mcdonaldização do consumo (GÓMEZ, 2000). E, nesse processo, o mercado adota uma língua, o idioma da globalização – "*on line everywhere through the world all time in English*"(IANNI, 2004b, p.210).

Entretanto, essa sociedade, ao adotar o livre mercado como uma de suas prioridades, agravou, de maneira geral, a situação de pobreza, desigualdade e injustiça social não só pela questão econômico/financeira, mas também pela disseminação da ideia da sociedade de consumo e da cidadania não mais como o valor de igualdade (ainda que formal/jurídica, como defendiam os liberais e os ideólogos da Revolução Francesa) e participação social (MARSHALL,1967), mas como o pertencimento pelo consumo (CANCLINI, 1999).

Não se trata aqui, obviamente, de dizer que a sociedade globalizada atual é a única que produz para consumir. Mas, sem dúvida, pode-se afirmar que é a primeira a colocar ênfase e prioridade no consumo, alterando a cultura e a maneira de se construir a identidade (BAUMAN, 1999). A sociedade moderna não é, portanto, apenas uma sociedade de mercado, mas também uma sociedade de mercado com uma cultura de consumo. Ou, no conceito de BAUDRILLARD [s.d.], a sociedade moderna é uma sociedade de consumo, na qual esse consumo invade o cotidiano e se configura como uma recusa do real, do social e do histórico, se tornando um simulacro do mundo, no qual o significado

e o significante se dissociam[11]. O mundo se torna insuportável, e procuramos no consumo a segurança e o "consolo" que nos faltam no mundo real. Nesse contexto, a mercadoria é o próprio signo, o *commodity sign* (BAUDRILLARD, [s.d]), no qual os signos estão livres de vinculação com objetos particulares e aptos para serem utilizados em associações múltiplas, produzindo diferentes significados. Assim, cultura do consumo é uma forma de reprodução e de diferenciação social, em que o consumo se revela mais na representação dos produtos do que no próprio produto (BARBOSA, 2004). O valor de troca da mercadoria passa a se dissociar de seu valor de uso (BAUDRILLARD, [s.d]).

Segundo Barbosa (2004), nas sociedades tradicionais a unidade de produção e de consumo é a família, que produz e consome para sua reprodução física e social. Essas sociedades eram formadas por grupos de *status*[12] que compartilhavam um determinado estilo de vida em que o consumo do indivíduo era subordinado às "leis" dos grupos sociais. Nas sociedades contemporâneas, continua a autora, essas leis estão enfraquecidas e são incapazes de nos impor regras ou restrições para o consumo. No mundo atual, "todos somos consumidores" (BARBOSA, 2004, p.22), bastando para isto ter dinheiro[13]. O estilo de vida, como o próprio consumo, passa a ser uma escolha individual, de exercício de liberdade. Essa individualização do consumo, bem como o advento da indústria da moda e dos meio de comunicação de massa, e a própria lógica de mercado da globalização neoliberal, levam a uma democratização do consumo e a uma mudança na maneira de se conceber a identidade. Assim, a identidade deixa de ser construída cada vez menos a partir da noção de território – identidade nacional – e passa a ser construída

11 Para a teoria geral da relação entre significado e significante, *vide* SAUSSURE(2004). Para a crítica pós-estruturalista à teoria de Saussure, *vide* ARROJO (1992).

12 Sobre grupo de *status*, *vide* conceito weberiano de estamento (WEBER, 2000).

13 Com a indústria chinesa em ascensão, cujos produtos são altamente competitivos, e com a "indústria da pirataria", também o dinheiro deixa de ser um verdadeiro obstáculo.

também por aquilo que se consome ou que se pode vir a consumir. Consumo esse que é transnacional, no qual se desconstrói a percepção do próprio, nacional ou local, e do que é alheio.

É imprescindível perceber, portanto, que o consumo não é apenas um ato de satisfação irracional de desejos, pela aquisição de bens inúteis. Em vez dessa leitura moralista, Canclini (1999, p. 33) propõe uma análise do consumo como um "conjunto de processos socioculturais em que se realizam a apropriação e o uso dos produtos". Por um lado, há nesse ato uma racionalidade econômica do mercado, na oferta de bens e na busca da maximização dos lucros. Por outro lado, consumir, para aquele que consome, é um ato de pertencimento, de luta por aquilo que se produz e, simbolicamente, pelo poder social e pelo *status* que esse produto e seu uso podem conferir. É, portanto, também uma maneira de se construir a identidade e de se exercer a cidadania – o cidadão consumidor.

Entretanto, esse modelo de globalização neoliberal do consumo é um modelo seletivo, que não atinge todos os Estados ou todas as camadas sociais dentro de um Estado da mesma maneira. Globaliza-se um consumo segmentado e diferido de bens, que reelaboram o próprio sentido do social (CANCLINI, 1999). Assim, essa seletividade produziu no interior dos Estados uma massa de indivíduos marginalizados, social e economicamente, que se alienam politicamente das questões internas. No que tange aos migrantes, essa não participação é agravada quando a eles são negados os direitos políticos e sociais pelo Estado.

Já no âmbito internacional, houve, sem dúvida, uma alteração da estrutura social do mundo, com Estados e indivíduos sendo plenamente integrados à economia globalizada, outros precariamente vinculados e, finalmente, os excluídos (GÓMEZ, 2000). Cria-se, então, uma estratificação social. Uma nova polarização social em escala nacional e global, concomitante a um processo de enfraquecimento da solidariedade social (VIEIRA, 2001). Assim, poder-se-ia falar em "duas" globalizações: uma globalização pelo alto, que cria uma elite globalizada, altamente móvel, que transcende facilmente a noção de espaço, e um movimento

por baixo, de localidade amarrada, para o qual o espaço ainda é um obstáculo (BAUMAN, 1999).

Em suma, em termos dos direitos clássicos da cidadania moderna (marshalliana), o neoliberalismo globalizado promoveu uma verdadeira involução dos direitos sociais (YEGEN, 2008, p.), promovendo políticas econômicas de liberalização, desregulação e privatização e reduzindo os gastos com saúde, educação, seguridade social e serviços públicos (GÓMEZ, 2005), em um processo acelerado de desmonte do Estado do Bem-Estar Social e de enfraquecimento do Estado e dos interesses públicos diante do mercado e dos interesses privados. Nesse contexto, surge um novo tipo de cidadão – o cidadão global neoliberal, para o qual o gozo de direitos (especialmente os sociais) é substituído pelo "direito" ao consumo.

Além disso, pode-se afirmar que o fenômeno da globalização propicia ainda um processo de desterritorialização crescente no que se refere à identidade – se esta anteriormente era centrada no nacional, hoje ela é cada vez menos construída tendo como referência um determinado território físico, e cada vez mais determinada pela empatia por certos interesses, especialmente por meio das redes sociais (o espaço virtual). Em vez da identidade nacional, fundamentada tanto na ligação com o território quanto no sentimento de se pertencer a uma comunidade, constroem-se identidades múltiplas. O sentimento nacional se fragmenta e se desdobra em outros laços, como os religiosos, os étnicos, entre outros. Assim, em vez de uma identidade universalizante, de base nacional, em que a cidadania relaciona o indivíduo ao Estado, tem-se a construção de inúmeras outras, nas quais, por exemplo, o conceito de etnicidade liga o indivíduo a um grupo cultural, com base na língua ou na religião, inclusive sem que esse indivíduo ou grupo esteja necessariamente no mesmo território (HEATER, 2004; TURNER, 2000; YEGEN, 2008).

Essa "crise" da identidade nacional reflete, em certa medida, a própria crise da cidadania nacional – uma dissociação entre os conceitos de cidadão e nacional, produzida, principalmente, pelo fenômeno das migrações. A questão é duplamente proble-

mática. A cidadania moderna se constituía na proteção de determinados direitos pelo Estado aos seus nacionais. No entanto, a globalização neoliberal enfraquece a capacidade do Estado de defender esses direitos, ao desviar seu foco para competição no mercado e relativizar sua soberania (ou melhor, sua autonomia). Além disso, as migrações produzem uma classe de não nacionais que querem ser cidadãos e participar da sua comunidade de residência, sem renunciar a sua condição de cidadão da comunidade de origem (VIEIRA, 2001).

É, dessa maneira, a cidadania pós-nacional um emaranhado de identidades multiculturais, ao mesmo tempo locais e globais, em um mundo cada vez mais integrado, como também mais fragmentado; uma constante tensão entre centralização e descentralização. Um mundo que aponta para a possibilidade de uma sociedade civil mundial e de um cidadão global, mas que, paradoxalmente, ao mesmo tempo, estimula o individualismo (IANNI, 2004; ROSENAU, 2000).

Não há como negar, portanto, que a globalização neoliberal teve um impacto profundo na formação das identidades e nos modos de se exercer a cidadania. Sua força desterritorializante, ao enfraquecer a relação cidadania/território/nação/identidade, alterou também as maneiras de se exercer os direitos civis, políticos e sociais, que constituem os elementos "clássicos" (marshallianos) da cidadania. Como consequência, no campo da proteção dos direitos, há a necessidade de uma transnacionalização também do próprio direito – no lugar dos direitos individuais do liberalismo, os direitos humanos. O conceito de dignidade da pessoa humana assume o lugar dos valores liberais da liberdade e da igualdade, criando uma política de tolerância e de respeito às diferenças, capaz de transcender a formalidade da igualdade liberal (VIEIRA, 2001). Essa questão se torna mais espinhosa quando se consideram as atuais práticas dos governos em relação à questão da segurança. Como anteriormente analisado, na "defesa" da sociedade contra a ameaça terrorista ou contra os criminosos domésticos, o que se tem percebido é um aumento da violação não só dos direitos civis como também dos direitos humanos.

Segundo Gómez (2005), os Estados, no que tange à falta de efetividade do regime internacional de direitos humanos, têm um papel ambivalente – eles são, ao mesmo tempo, os atores imprescindíveis para proteção desses direitos, mas são também os maiores violadores deles, tanto em âmbito local como em âmbito nacional e internacional (*vide* a guerra ao terror norte-americana, com suas guerras preventivas e campos de detenção "extralegais"). Essa ambivalência seria fruto da tensão entre a soberania territorial dos Estados e a necessidade de se limitar essa soberania na defesa dos direitos humanos dos seus cidadãos. Além dos Estados, esses direitos também seriam violados pelos mecanismos e estruturas, públicas e privadas, de exploração e poder do capitalismo neoliberal globalizado.

No campo da política doméstica, o Estado perde espaço, tanto como decorrência da desterritorialização da globalização como da primazia do mercado, na defesa dos direitos, enquanto o cidadão, marginalizado e alienado, se afasta da esfera pública, já degradada em seu sentido clássico, tornando-se mais interessado em sua qualidade de vida do que nas questões públicas. É um processo resultante da globalização neoliberal, em que o interesse econômico e a lógica do mercado e do consumo se sobrepõem à luta pelos direitos.

Diante desse cenário, segundo Vieira (1999), existem duas opções: 1 – a declaração da morte da cidadania política e sua substituição por uma cidadania essencialmente econômica (neoliberalismo e sociedade do consumo) e social ou 2 – a construção de uma nova cidadania política, pós-nacional, fundada sobre os direitos humanos. Adotando essa segunda perspectiva, Vieira (1999) aponta duas maneiras de viabilização dessa nova cidadania. A primeira seria a realização de um "contrato de cidadania", segundo o qual haveria uma extensão de direitos aos estrangeiros, que manteriam sua cultura de origem (em uma cisão entre nacionalidade como comunidade cultural e cidadania como participação política), desde que os mesmos se comprometessem a aderir aos valores democráticos e às legislações nacionais de proteção dos direitos humanos. A segunda possibilidade tem sua origem em Habermas – o patriotismo constitucional, segun-

do o qual se deve dissociar nação, como lugar da afetividade, e Estado, como lugar da lei. Assim, o patriotismo não estaria mais relacionado à nação, como dimensão cultural e histórica, mas ao Estado de Direito e aos princípios políticos da cidadania. Seria uma filiação mais política do que social, que abriria caminho para uma cidadania global.

Outra proposta, segundo Yegen (2008), seria repensar o universalismo da cidadania moderna. Segundo esse autor, essa pretensão universalista foi, na verdade, uma universalização do particular, a imposição de uma imagem de uma particularidade sobre o resto, suprimindo diferenças de classe, étnicas e de gênero, subnacionais, em nome de uma identidade nacional, uma vez que, na cidadania nacional, o princípio do universalismo significa a igualdade de todos os membros do Estado-nação.

A solução, então, para muitos autores, estaria na criação de uma cidadania na qual os direitos fossem desfrutados, de maneira diferenciada, pelos cidadãos (cidadania diferenciada de Young) ou na criação de direitos específicos para determinados grupos (cidadania multicultural de Kymlicka) ou na defesa explícita de identidades marginalizadas e estigmatizadas (cidadania cultural de Pakulski) (YEGEN, 2008). Entretanto, de acordo com Yegen (2008), essas teorias teriam os mesmos problemas: como escolher os grupos que teriam uma representação privilegiada ou gozariam de direitos específicos? como lidar com diferenças intragrupais? como evitar o surgimento de um fetichismo de grupo? No fim, haveria um verdadeiro paradoxo: a escolha entre assimilação (cidadania nacional) ou fetichismo de grupo (absoluta alteridade), igualdade ou diferença, cidadania nacional ou o fim da cidadania.

Assim, para Yegen (2008), a solução não estaria em abandonar a universalidade (central para o conceito de cidadania), mas em repensá-la, o que significa lidar com o paradoxo supracitado. O desafio está em pensar uma cidadania capaz de conjugar diferença e igualdade, ou seja, uma cidadania na qual a igualdade não seja sinônimo de homogeneização, mas entendida como uma "igualdade de diferenças", e que a universalidade seja com-

preendida como uma impossibilidade necessária. Uma cidadania com espaços abertos às particularidades, mas sem perder a noção de igualdade, o que será possível apenas se reconhecermos o fato de que a igualdade total é impossível e que essa impossibilidade é a condição de uma cidadania democrática.

Desse modo, se a globalização afeta as bases da cidadania tradicional, moderna, somente esse mesmo processo pode produzir sua ressignificação, com a transnacionalização desse conceito e a dissociação entre nação e cidadania, cidadania e Estado, território e direitos.

4 – Conclusão

A cidadania moderna nasce como uma cidadania liberal e universalista, de base territorial e nacional, tendo historicamente assumido um caráter passivo, conforme a teoria marshalliana, de defesa dos direitos do cidadão – civis, políticos e sociais – pelos governos estatais.

Entretanto, atualmente as bases dessa cidadania têm sido abaladas. Primeiro, pela violação de direitos que os próprios governos nacionais têm praticado em relação a seus cidadãos. Nos Estados Unidos e na Europa, principalmente por meio das legislações antiterroristas. Na América Latina, em decorrência do nosso modelo de implementação e consolidação democrática, que não conseguiu romper totalmente com nosso passado autoritário. Segundo, pelo neoliberalismo, em sua forma globalizada, que reduz os direitos sociais, com o desmantelamento do Estado do Bem-Estar Social, e cria a imagem do cidadão consumidor, ocupando a economia o lugar outrora destinado à política.

E, finalmente, a globalização, que afeta a base territorial e a identidade nacional da cidadania moderna. No lugar da defesa dos direitos do nacional de um determinado Estado, assiste-se a uma progressiva dissociação entre nacionalidade e cidadania, sendo que essa última passa a ter uma dimensão "puramente jurídica e política, afastando-a da dimensão cultural existente

em cada nação" (VIEIRA, 1999, p. 399). Os cidadãos passam a ter uma multiplicidade de filiações e de identidades, como as religiosas e étnicas. Além disso, com as migrações internacionais, uma nova classe de indivíduos surge no interior dos Estados – a dos estrangeiros, que querem permanecer fiéis tanto a sua cultura quanto a sua nacionalidade de origem e ainda assim desejam ser cidadãos de seu novo Estado por meio do usufruto de direitos (VIEIRA, 1999).

A globalização afeta ainda as bases do Estado-nação, relativizando questões como sua soberania e seu papel nas relações internacionais, em um movimento de enfraquecimento dessa entidade político-jurídica. Com o enfraquecimento do Estado e a dissociação identitária entre nação e cidadania, a opção possível está na construção de uma nova forma de cidadania, não mais de caráter territorial e na qual os direitos modernos cedem espaço aos direitos humanos – a cidadania global ou pós-moderna.

Faz-se necessário, portanto, repensar a cidadania diante desses desafios, buscando-se construir um novo modelo, que seja mais ativo, democrático e participativo e que seja capaz de lidar com a diferença e com a pluralidade, como as atuais sociedades, heterogêneas e cada vez mais complexas, requerem.

5 – Referências

AGAMBEN, G. *O que resta de Auschwitz:* o arquivo e a testemunha. São Paulo: Boitempo, 2008.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, P.; SADER, E. (Orgs). *Pós-neoliberalismo:* as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARROJO, R. (Org). *O signo desconstruído:* implicações para a tradução, a leitura e o ensino. Campinas, SP: Pontes Editores, 1992.

AZAMBUJA**,** D. *Teoria geral do Estado.* São Paulo: Globo, 2005.

BARBOSA, L. *Sociedade de consumo.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

BAUDRILLARD, J. *A sociedade de consumo.* Lisboa: Ed. 70, [s.d].

BAUMAN, Z. *Globalização:* as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, N. *A era dos direitos.* Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, N. *Igualdade e liberdade.* Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia:* uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BONELLI, L. Un ennemi anonyme et sans visage. *Cultures & Conflits* [En ligne], Paris, n. 58, 10 oct. 2005. Dispível em: <http://conflits.revues.org/index1818.html>. Acesso em: 05 abr. 2010.

BULL, H. *A sociedade anárquica.* Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.

CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos:* conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1999.

CARR, E. *Vinte anos de crise:* 1919 – 1939. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

COUTINHO, C. Notas sobre cidadania e modernidade. In: _____. *Contra a corrente:* ensaios sobre democracia e socialismo.São Paulo: Cortez, 2000.

DAMATTA, R. *A casa e a rua.* Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.

DAHL, R. *Poliarquia:* participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DOMINGUES, J. Cidadania, direitos e modernidade. In: SOUZA, J. (Org). *Democracia hoje:* novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Ed. UnB, 2001.

ESPING-ANDERSON, G. As três economias políticas do welfare state. *Revista Lua Nova,* São Paulo, n. 24, 1991.

FERNANDES, R. C. *Privado porém público:* o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará,1994.

FRIEDMAN, M**.** *Capitalismo e liberdade.* São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem.* Rio de janeiro: Rocco, 1992.

GIDDENS, A. *A terceira via.* São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita:* o futuro da política radical. São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

GÓMEZ, J. Direitos humanos, desenvolvimento e democracia na América Latina. Rio de Janeiro. *Revista Praia Vermelha,*n.9, p.70-95 ,2005.

GÓMEZ, J**.** *Política e democracia em tempos de globalização.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

HABERMAS, J. Uma conversa sobre questões da teoria política. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 47, p.85-102 ,1997.

HAYEK, F. *O caminho da servidão.* Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HEATER, D. *A brief history of citizenship.* NYU Press, 2004

IANNI, O. *Capitalismo, violência e terrorismo.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004a.

IANNI, O. *Teorias da globalização.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004b.

KAUPPI, M.; VIOTTI, P. *The global philosophers.* NewYork: Lexington Books, 1992.

KEYNES, J. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.* São Paulo: Atlas, 1982.

KYMLICKA, W.; NORMAN, W. El retorno del ciudadano: uma revisión de la produción reciente em la teoría de la ciudadanía. *Agora*, Montevideo, n. 7, invierno de1997.

RIBEIRO, G.L. A Internet e a emergência da comunidade imaginada transnacional. *Sociedade e Estado*, Brasília, v.10, n.1, p.181-191, 1995.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. *Para a questão judaica.* São Paulo: Centauro, 2000.

O'DONNELL, G. *Disonancias:* críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

OLIVEIRA, F. Política em uma era de indeterminação. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Orgs). *A era da indeterminação.* São Paulo: Boitempo, 2007.

PAYE, J. Guerre contre le terrorisme ou guerre contre les libertés? *Multitudes RevueWeb,* 11 oct. 2006.Disponível em: <http://www.multitudes.samizdat.net/>. Acesso em: 21 de mar. 2010.

PAYE, J. Le "patriot act reauthorization": um état d'urgence permanent. *Multitudes RevueWeb,* 11 jan. 2007.Disponível em: <http://www.multitudes.samizdat.net/> Acesso em: 21 de março de 2010.

PAYE, J. The state of emergency as the empire's mode of governance. *Multitudes RevueWeb,* 10 mai. 2004. Disponível em: <http://www.multitudes.samizdat.net/>. Acesso em: 21 mar. 2010.

PAYE, J. USA: inscription de l'anomie dans le droit. *Multitudes RevueWeb,* 04 jan. 2007 b. Disponível em: <http://www.multitudes.samizdat.net/>. Acesso em: 21 mar. 2010.

PINHEIRO, P. Démocratie et Etat de non-droit au Brésil: analyse et témoignane. *Cultures & Conflits [em ligne],* automne 2005. Disponível em: <http://conflits.revues.org/index1887.html>. Acesso em: 05 abr. 2010.

POGGI, G. Citizens and the state: retrospect and prospect. In: SKINNER, Q.; STRATH, B. (Eds). *States and citizens:* history, theory, prospects. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

ROBERTSON, R. *Globalização:* teoria social e cultura global. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ROSENAU, J. A Cidadania em uma ordem mundial em mutação. In: CZEMPIEL, E; ROSENAU, J.(Orgs). *Governança sem governo:* ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SAUSSURE, F. *Curso de lingüística geral.* São Paulo: Cultrix, 2004.

SAFATLE, V. Do uso da violência contra o Estado ilegal. In: TELES, E; SAFATLE, V. (Orgs). *O que resta da ditadura:* a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

TELES, E. Entre justiça e violência: estado de exceção nas democracias do Brasil e da África do Sul. In: TELES, E; SAFATLE, V.(Orgs). *O que resta da ditadura:* a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

TELLES, V. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Orgs). *A era da indeterminação.* São Paulo: Boitempo, 2007.

TSOUKALA, A. La légitimation des mesures d'exception dans la lutte antiterroriste em Europe. *Cultures & Conflites,* [em ligne], mai, 2006. Disponível em: <http://conflites.revues.org/index2036.html>. Acesso em: 20mar. 2010.

TURNER, B. Contemporary problems in the theory of citizenship. In: TURNER, B. (Ed). *Citizenship and social theory.* London: Sage, 2000.

VIEIRA, L. *Cidadania e globalização.* Rio de Janeiro:Record, 2002.

VIEIRA, L. Cidadania global e Estado nacional. *Dados Revista de CiênciaSocial,* Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p. 395-420, 1999.

VIEIRA, L. *Os argonautas da cidadania:* a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WALKER, R. *Inside/outside:* international relations and political theory. Bambridge: Cambridge University Press, 1995.

WALTZ, K. *Teoria das relações internacionais.* Lisboa: Gradiva,2002.

WALZER, M. El concepto de ciudadanía en una sociedade que cambia. *In:* _____. Guerra, política y moral. Barcelona: Ediciones Paidós, 2001.

WEBER, M. *Economia e sociedade:* fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, 2000.

WENDT, A. *Social theory of international politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

YEGEN, M. The dialectic and the tragedy of citizenship. United Kingdom. *European Political Science,* n.7, p. 98-112, 2008.

2

(Des)Continuidade administrativa e democracia: transição governamental em um contexto democrático

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-2

Daniel Henrique da Cunha Campos[1]

Leonardo Carvalho Ladeira[2]

Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues[3]

Resumo: A descontinuidade administrativa é uma expressão extremamente comum no cotidiano do brasileiro, especialmente em períodos eleitorais. O senso comum aponta tal descontinuidade como uma prática recorrente dentro do serviço público brasileiro, provocada por diferentes interesses governamentais e irresponsabilidade política, e materializada por meio da interrupção de obras, projetos e programas, provocando desperdício de verbas públicas. A preocupação da sociedade com a legitimidade e a representatividade

1 Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Gestão Pública pela Fundação Dom Bosco. Pós-graduando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

2 Mestre em Ciências Políticas pela UFMG e graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Pós-graduado em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

3 Graduado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Gestão de Projetos pela Fundação Dom Cabral. Pós-graduado em Liderança e Gestão Pública no Centro de Liderança Pública em parceria com a Universidade de Harvard (Cambridge, MA, EUA). Mestrando em Administração Pública na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

entra em conflito aparente com o desejo de continuidade administrativa, uma vez que a população clama por mudanças políticas. Apesar de haver pouca produção acadêmica sobre o assunto, alguns estudos indicam que, na maior parte dos casos, mesmo em administrações que se destacam como oposição, ainda que ocorra a descontinuidade, há também traços fortes de continuidade. Em determinadas funções e atividades das organizações públicas, a continuidade chegaria a superar, e muito, a descontinuidade. O artigo analisa a experiência da administração pública do Estado de Minas Gerais, que teve uma mudança recente de governo em 2015, com a vitória da oposição, e utiliza os dados do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), instrumento de planejamento governamental desse estado, para demonstrar que, de fato, não há grande descontinuidade. A explicação para esse fato decorre, em grande medida, da estrutura de gastos da administração, a qual é fortemente vinculada a despesas permanentes, não cabendo ao novo governo, mesmo quando deseja, realizar mudanças drásticas nas ações do Estado.

Palavras-chave: Descontinuidade administrativa. Democracia. Planejamento governamental. Políticas públicas..

Abstract: *Administrative discontinuity is an extremely common expression in Brazilian daily life, especially during election periods. Common sense points to such discontinuity as a recurrent practice within the Brazilian public service, provoked by different governmental interests and political irresponsibility, and materialized through the interruption of works, projects and programs, causing a waste of public funds. The concern of society with legitimacy and representativeness comes into apparent conflict with the desire for administrative continuity, since it calls for political change. Although there is little academic production on the subject, some studies indicate that in most cases, even in administrations that stand out as opposition, even if discontinuity occurs, there are also strong traces of continuity. In certain functions and activities of the public organizations, the continuity would surpass, much, the discontinuity. The article analyzes the experience of the Minas Gerais state administration, which had a recent change of government in 2015 with the victory of the opposition, and uses the data of the Plurianual Plan of Government Action, a government planning instrument of this State, to demonstrate that, in fact, there is no great discontinuity. The explanation for this fact stems, to a large extent, from the structure of administration spending, which is strongly linked to permanent expenditures, and it is not for the new government, even when it wishes to, to make drastic changes in the actions of the State.*

Keywords: *Administrative discontinuity. Democracy. Government Planning. Public policy.*

1 – Introdução

As expressões "descontinuidade administrativa" e "transição governamental" sempre vêm à tona em períodos eleitorais, quando entra em pauta a possível troca de governo, o que sugere, como consequência, uma provável quebra na execução das políticas públicas da administração anterior. Apesar de ser um tema muito presente na fala e no cotidiano de gestores e servidores públicos, além de ser a tônica de diversos debates políticos em períodos de eleição, há poucos estudos que realmente aprofundam nesse assunto e compreendem como ocorre esse fenômeno.

A mudança é frequentemente reportada nos meios de comunicação como uma característica marcante da administração pública, sendo a descontinuidade, em regra, apontada nesse contexto como algo indesejável, fonte inesgotável de desperdício de recursos públicos, interrupção de obras e serviços e de políticas públicas antes do seu amadurecimento, além de representar um constante retrabalho, ao iniciar, a cada novo ciclo eleitoral, uma nova carteira de projetos em detrimento das ações em andamento.

Um dos precursores do estudo a esse respeito, Peter Spink, Clemente e Keppke (2001) afirmam que a descontinuidade administrativa é uma expressão extremamente comum no cotidiano do brasileiro, sendo peça muito presente no discurso. No entanto, carece de características aprofundadas de um conceito bem formulado. No âmbito popular, ela é conhecida apenas como um simples rompimento de práticas anteriores, ou seja, uma interrupção, com ou sem propósito específico, da maior parte das atividades operacionais em andamento ao ocorrer uma efetiva mudança dos gestores públicos.

O senso comum aponta a descontinuidade administrativa, materializada em diversas situações, tais como a interrupção de

obras, projetos e programas, como uma prática recorrente no serviço público brasileiro, principalmente quando ocorre mudança na gestão. Com isso, devido a interesses governamentais e irresponsabilidade política, há um enorme desperdício de verbas públicas.

Por outro lado, segundo nossa Carta Magna, em seu art. 1º, vivemos em uma democracia, e a mudança é um pressuposto básico da alternância de poder que a rotina democrática requer, não sendo, dessa forma, negativa por natureza, já que está no cerne do modelo político adotado (BRASIL, 1988).

Em um governo democrático, a alternância de poder é imprescindível para que novos métodos políticos e administrativos sejam introduzidos. A alternância de poder é, para Aristóteles (1998), sinônimo de igualdade, pois representa a mudança periódica do mando e da obediência. Ainda segundo o filósofo, constitui o primeiro atributo da liberdade que os democratas colocam como fundamento e como fim da democracia.

Todavia, pode-se entender que a troca administrativa, motivada pelo pleito popular evidenciado nas urnas, deva mesmo resultar, sem embargo, na descontinuidade também das políticas públicas executadas pelo governo anterior. Em um modelo democrático, a avaliação legitimada pelo voto é considerada a mais justa e válida de todas. Governos bem avaliados podem fazer sucessores na mesma linha de ação, sem o risco do personalismo inerente da continuidade no poder.

Assim, para viabilizar este artigo, propõe-se uma revisão de literatura para um conhecimento aprofundado do processo de normatização de políticas públicas, de suas principais características e aspectos, do paradigma democrático que viabiliza a alternância de poder e do processo de transição entre governos. Ademais, utilizam-se dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Estado de Minas Gerais (Sigplan) para realizar uma análise sobre as ações do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) em um contexto de transição de governo. Pretende-se, dessa forma, compreender como

se dá, tanto na academia quanto na prática, a continuidade (ou a descontinuidade) de políticas públicas e quais os fatores fundamentais para garantir sua sustentabilidade.

A discussão se pauta, portanto, pela descontinuidade administrativa do ponto de vista de sua existência em um contexto democrático, compreendendo importantes reflexões sobre o modelo político adotado, a alternância de poder, a cidadania e a participação social.

2 – Teoria democrática

A alternância de poder é uma realidade no regime democrático, onde as mudanças nos planos e nas prioridades de governos ocorrem. Podemos inferir, a partir do envolvimento real da população nas prioridades locais, ser possível que os novos governantes possam ser influenciados a manter programas e projetos priorizados por essa mesma população.

O conceito de democracia propriamente dito é bastante amplo e pode abarcar diversas definições, dependendo do autor que se adota. Isso porque os sistemas políticos variam de acordo com a visão ideológica de quem os pensa. A partir de sua concepção como governo (*kratos*) do povo (*demos*), na Grécia antiga, a democracia tem se transformado, continuamente, em diversos modelos de governo (MAGALHÃES, 2012).

De acordo com Baptista (2003), a democracia é, e não apenas no contexto brasileiro, ainda muito recente. Em meados do século XIX, Lincoln declarou que "a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo". No século seguinte, Churchill afirmou que "a democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as outras". Foi apenas no decorrer do século XX que a prática democrática aperfeiçoou vários de seus elementos fundamentais, entre os quais a alternância no poder.

Ao longo do século XX, movimentos democráticos tomaram diversas formas. No início do referido século, a democracia era

tida como mero processo formal, por meio do qual os cidadãos elegeriam seus líderes políticos, ou seja, candidatos que almejavam o governo (modelo elitista de democracia, seguindo, principalmente, as versões de Weber e Schumpeter).

Segundo o conceito de pluralismo democrático, desenvolvido posteriormente por Dahl, a concepção de poder está diretamente ligada à capacidade de impor objetivos em face de alguma oposição, o que o torna praticamente um processo de barganha. Aqui, a poliarquia pode constituir uma forma de organização do sistema de governo, dependendo do processo de discussão anterior à própria eleição. O fato de a população viver sob uma legislação de sua própria escolha facilita a possibilidade de desenvolvimento dos cidadãos como seres morais e sociais capazes de defender seus direitos e interesses. Essa possibilidade de autonomia moral dos cidadãos é o que distancia a teoria pluralista do elitismo democrático e abre caminho para as concepções de participação que virão posteriormente, ao considerar os cidadãos como qualificados para participar das decisões coletivas que afetem seus interesses.

Mesmo no Brasil, país que conviveu há poucas décadas com um cenário de ditadura e autoritarismo, a democracia hoje pode ser considerada uma realidade, pois permite a progressiva ampliação da competição e da participação, configurando-se como uma poliarquia, capaz de contemplar a realização de eleições livres e competitivas, o voto secreto, o sufrágio universal e a liberdade de organização e expressão (DAHL, 2001).

Entretanto, esse fato não elimina as evidentes dificuldades que a democracia vem enfrentando atualmente, no País e no mundo. O patrimonialismo, explicitado pelos casos de corrupção, é tido como um dos principais problemas sociais da atualidade. De acordo com 58% dos indivíduos que possuem entre 18 e 35 anos, a frustração deles em relação aos líderes do governo se deve aos casos de corrupção e abuso de poder, sendo que 30% atribuem sua frustração às barreiras administrativas e à burocracia (WORLD ECONOMIC FORUM, 2016).

Essa linha de pensamento ocorre em um momento de forte rejeição à política e aos atores que a personificam. Hoje, no Brasil, pesquisas indicam que há uma rejeição de 94% ao presidente interino Michel Temer (PMDB) e que 95% dos brasileiros acreditam que o País está no caminho errado. A taxa de aprovação do governo anterior, da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), no final de sua gestão, ficou em 13% (cidadãos que consideraram a gestão ótima ou boa), demonstrando uma rejeição generalizada não ligada a partidos políticos específicos. (GOVERNO..., 2016; ROCHA, 2017).

Por fim, o modelo deliberativo vem, em complementação, ressaltar o processo de construção de vontades intersubjetivas, as quais são construídas a partir do diálogo (MAGALHÃES, 2012). Os democratas deliberativos apresentam, portanto, uma teoria normativa da democracia, cujo cerne da legitimidade dos processos está ligado a procedimentos imparciais de deliberação, com a transição para o domínio das éticas discursivas. Muitos autores, a partir dessa concepção, criaram modelos para justificar a participação da sociedade civil nos processos deliberativos públicos, especialmente na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas. Inúmeras experiências ocorreram, instrumentos de participação foram criados e experimentados e os resultados e análises já podem indicar falhas e potenciais de tais instrumentos. Esses estudos e experiências surgiram especialmente nos países latino-americanos, entre os quais o Brasil. Entre os efeitos da adoção de instrumentos participativos nos processos deliberativos governamentais destacam-se a legitimidade e a razoabilidade das decisões públicas, além da sustentabilidade da ação pública com o maior envolvimento dos cidadãos, fator primordial para a análise deste artigo.

No contexto político atual, o judiciário tem se tornado um agente político atuante, na medida em que ganha respaldo da população, que, por sua vez, está insatisfeita com as formas atuais da política representativa. Essas novas atribuições podem, em determinados casos, minar e reduzir a governabilidade do Executivo ou interferir nas atribuições do Legislativo. Assim, uma realidade atual é a constante judicialização da política, tornando

tênue a separação tradicional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (MACIEL; KOERNER, 2002).

É possível perceber a crescente influência da democracia no cenário global. Analisando o século passado percebe-se que, ao se definir a democracia como sistema político de múltiplos candidatos, que têm uma chance legítima de concorrer ao poder, o número de democracias no globo aumentou significativamente. Em 1950, nessa definição, 22 dos 154 países eram democracias, em contraste com os 119 do total de 192 países no início do século XXI (WARREN, 2002).

Destarte, mesmo que a preocupação com a continuidade administrativa seja real, existe, ademais, uma preocupação com a falta de governabilidade e, principalmente, com as formas de patrimonialismo no cenário político. A preocupação com a legitimidade e a representatividade, que clamam por mudanças políticas, entra em conflito aparente com o desejo de continuidade administrativa.

Por fim, pode-se concluir, pelo que foi apresentado, que tal conflito é de fato aparente, uma vez que a população vem apresentando alto grau de rejeição à política por suas formas de patrimonialismo e sua baixa legitimidade representativa, explicitada por divergências de interesses de agenda entre a classe política e a população. Assim, a preocupação com a continuidade de agendas públicas que favoreçam o desenvolvimento da sociedade continua a ser um fator importante na atualidade.

3 – Transição administrativa

O momento da transição administrativa é marcado por mudanças no portfólio e em diversos quadros, como organizacional, de pessoal, etc. As alterações podem seguir uma orientação política, profissional ou até mesmo pessoal, tornando o processo imprevisível, além de gerar dúvidas, incertezas, desencontro de informações e algumas suposições. Santos (2014) destaca a transição administrativa como característica inerente ao setor

público, apesar de resultar, muitas vezes, em prejuízos decorrentes dessa descontinuidade.

Ainda que haja pouca literatura sobre o tema e que seja evidente a falta de uma consistente tradição de estudos na área, não se pode, contudo, afirmar que essa seja uma situação nova. De acordo com Miranda (2004), as críticas quanto aos serviços públicos descontinuados são antigas e ocorrem há, pelo menos, mais de dois séculos. Ele cita, por exemplo, críticas às obras públicas e suas constantes interrupções, datadas dos anos de 1820.

O senso comum traz a ruptura administrativa como uma triste regra do cenário político, e a discussão é retomada a cada período eleitoral, momento no qual tanto a continuidade quanto a descontinuidade voltam à baila, ganhando pauta nas agendas e nos discursos dos candidatos, nos comentários políticos e nos meios de comunicação, formando, enfim, a opinião pública.

Assim, é quase um consenso popular que a alternância na administração pública é um dos grandes males do setor público no Brasil. A troca sistemática e recorrente de gestores públicos, principalmente na alta gestão, tende a gerar prejuízos consideráveis na administração de governos, na medida em que as mudanças representam ausência de continuidade, constantes recomeços e impossibilidade de maturação das ações executadas pelo Estado.

Quem está no poder alerta os eleitores sobre as indeléveis consequências negativas das rupturas que serão causadas caso a oposição vença as eleições. Obras e projetos paralisados, servidores transferidos, trabalhos interrompidos, além de outros prejuízos a serem causados.

A oposição desenha, por sua vez, um cenário mais ameno, garantindo a continuidade dos bons programas e projetos e se comprometendo a melhorar o que já vem sendo executado. Propostas concretas acabam ficando em segundo plano quando a discussão perpassa esses caminhos.

Todavia, diferentemente do que aponta o imaginário popular, a continuidade se mostra mais presente do que se pensa, conforme demonstrado por Nogueira (2006). Segundo o autor, na maior parte dos casos, o que se percebe é que, mesmo em administrações que se destacam como oposição, ainda que ocorra a descontinuidade, há também fortes traços de continuidade, que chegam até mesmo a superar a descontinuidade em determinadas funções e atividades das organizações públicas.

Destarte, para vários autores, a descontinuidade seria mais um mito que uma sequência de rupturas a cada troca de governo. Apesar de existir em alguma medida, seus danos seriam supervalorizados, o que conferiria a ela uma inexistente importância no cenário nacional. No início de uma nova gestão, as mudanças seriam mais pontuais, aproveitando-se em grande parte a estrutura já existente. Majoritariamente, segundo os estudos indicados, os trabalhos que fazem sentido para a organização tendem a continuar, enquanto aqueles que não expressam sua missão podem, em certa medida, deixar de existir (NOGUEIRA, 2006; SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001).

A revisão da bibliografia permite identificar alguns autores que percebem – ao contrário do senso comum – diversos caminhos e experiências de continuidade. Ao investigar a continuidade de determinadas políticas públicas em governos locais, Nogueira (2006) conclui que, havendo intencionalidade para a continuidade, a boa gestão, os processos adequados e algum tipo de institucionalização, as chances de perpetuação de políticas públicas em diferentes administrações aumentam consideravelmente, alcançando um alto percentual de continuidade. Por último, o autor sugere também que a inserção do projeto ou da instituição em coalizões consistentes é benéfica à sua continuidade.

De maneira genérica, inclusive, os estudos realizados apontam, em sua maioria, que a continuidade é significativamente mais comum do que a descontinuidade, mesmo se consideradas administrações públicas nas pesquisas. Tais constatações ocorrem apesar das alegações de que a alteração no quadro administrati-

vo é um forte entrave ao desenvolvimento de políticas públicas sustentáveis (CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO E CULTURA, 2005; FISCHER; ALTENFELDER, 2003; PEREIRA, 1985; MIRANDA, 2004 apud NOGUEIRA, 2006).

Nessa ótica, a própria descontinuidade carrega em seu discurso, paradoxalmente, um pouco de continuísmo, na medida em que, em muitos casos, as mudanças ocorrem apenas para garantir a manutenção do *status quo*. Assim, a descontinuidade nada mais seria do que a repetição do antigo, pois tenderia a manter as coisas inalteradas e a perpetuar as mesmas relações de poder já estabelecidas previamente (COLLARES; MOYSÉS; GERALDI, 1999).

Ademais, a despeito da falta de um estudo consolidado que afira a real continuidade de políticas públicas, percebe-se nos governos uma tendência a fortalecer a continuidade de ações governamentais mesmo em diferentes administrações. Ou seja, mesmo sem a certeza de que realmente existe um problema (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001; NOGUEIRA, 2006), há, ainda que apenas no discurso, uma tentativa de corrigir essa eventual falha representada pela descontinuidade de políticas.

Preocupado com a descontinuidade administrativa, o legislador instituiu mecanismos para tentar mitigar os efeitos negativos do processo de transição governamental. Pode-se citar como exemplo o Plano Plurianual (PPA), o qual conecta dois governos distintos por meio de um planejamento governamental de quatro anos. Tal conexão é viabilizada pelo calendário de duração do Plano, o qual tem seu último ano de execução vigente durante o primeiro ano de mandato do governo subsequente (BRASIL, 1988).

Nas palavras de Machado e Reis (2008), "o Plano Plurianual tem por objetivo, em síntese, dar continuidade às administrações, a fim de evitar as paralisações de obras e de outros serviços que, ao invés de beneficiarem, prejudicam, em muito, as populações municipais" (MACHADO; REIS, 2008, p. 75).

Em síntese, o próprio PPA indica a manutenção das ações governamentais, conforme expressa o dispositivo claro de sua vi-

gência, ao abarcar o primeiro ano do governo subsequente, o que deixa evidente o propósito do legislador em promover, de alguma forma, a continuidade das políticas públicas (BRASIL, 1988; MINAS GERAIS, 1989).

Assim, as possíveis repercussões negativas da descontinuidade administrativa são uma preocupação do constituinte. Pois, mesmo não se estabelecendo uma metodologia clara a ser seguida na elaboração do PPA, sua obrigatoriedade é definida para todos os entes da federação, em uma clara tentativa de diminuir as possíveis implicações negativas de uma mudança de governo.

Continuidade versus *descontinuidade*

A expressão "descontinuidade administrativa" no contexto da gestão pública refere-se a uma prática que não chega a ser novidade no Brasil, porque já faz parte do cotidiano da discussão sobre governos no País e, em certa medida, é vista como normal. Ou seja, havendo troca de mandato, principalmente quando a oposição é a vencedora do novo pleito, a descontinuidade administrativa passa a ser um fato, refletindo-se basicamente na troca de cargos de confiança.

Spink (1987), por sua vez, entende a descontinuidade administrativa na gestão pública da seguinte maneira:

> A expressão continuidade e descontinuidade administrativa refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a troca de dirigentes. Como fenômeno manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas (SPINK, 1987, p. 57).

Nesse sentido, a descontinuidade administrativa representa a diferença de objetivos de duas gestões distintas, uma vez que o governo que se inicia estaria interessado no seu pró-

prio plano de governo, feito de forma independente e incluindo projetos que possam ser concluídos no seu mandato (e que levem, assim, sua assinatura), o que resulta, muitas vezes, na ruptura de projetos que estavam em pleno andamento no antigo governo.

Segundo Almeida (2010), a descontinuidade na administração pública pode apresentar-se sob diversas formas. Algumas delas são:

- mudança nos quadros dos agentes públicos: seja no corpo permanente, formado por servidores efetivos, ou no corpo não permanente, formado por servidores de livre nomeação e exoneração;

- descompasso nos projetos: priorização de projetos de curto prazo, para que os gestores políticos privilegiem aqueles que possam ser concluídos em seu mandato; duplicação de projetos; projetos importantes encerrados ou que deixam de ter prioridade; atividades congeladas ou cujos técnicos são dispensados, levando à extinção do programa;

- conflitos de objetivos: pouco empenho em relação aos procedimentos que vão contra os interesses da nova gestão; administração amadora, em que indivíduos com pouco conhecimento da história e da cultura da instituição e, muitas vezes, sem o preparo necessário, são nomeados por critérios políticos em detrimento da capacidade técnica.

Do ponto de vista da gestão de pessoas, Chiavenato (2004) alerta para os fatores positivos da continuidade administrativa, tais como a manutenção de conhecimento entre as áreas da instituição, o que cria oportunidades de aprendizado e evolução. A manutenção da administração é importante para garantir que haja conhecimento da história da instituição. Porém, a mudança de gestores coloca em risco a competência da organização, pois cada funcionário que deixa a administração pública leva consigo uma parte da memória da instituição.

Ainda segundo o autor, a alta rotatividade pode ser sinônimo de problemas e de desafios para a organização. Isso porque, quando um servidor vai embora, a organização perde conhecimento, capital intelectual, inteligência, entendimento e domínio dos processos, entre outros itens. O reflexo dessa situação é visível nos profissionais que ficam, uma vez que esse estado de instabilidade impacta diretamente a motivação de quem permanece no quadro funcional (CHIAVENATO, 2004).

Por sua vez, ao analisar dois casos de descontinuidade administrativa, Spink (1987) afirmou que

> uma continuidade administrativa, enquanto mantém a continuidade de serviços, evitaria a esquizofrenia organizacional observada no primeiro caso exposto e permitiria, no segundo caso, um planejamento mais sério dos investimentos. E observando experiências de outros países, verifica-se o crescimento de uma classe tecnoburocrática, cujo poder emana justamente do conhecimento histórico das tentativas de operacionalizar as políticas públicas pela força da continuidade. (SPINK, 1987, p. 64).

Desse modo, percebe-se que, quando há uma perda no quadro funcional, os servidores não levam apenas o conhecimento técnico, mas também o conhecimento das relações fundamentais ao bom desempenho da instituição. A descontinuidade pode ser vista, ainda, como uma quebra na rede de relacionamentos essenciais para a realização do trabalho dentro da organização.

Por outro lado, há que se discutir também a "necessidade" da descontinuação, seja em virtude da renovação necessária para que eventuais melhorias possam acontecer, seja para uma mudança de paradigma resultante de um resultado eleitoral diverso ou seja, ainda, para retirar a administração pública de uma zona de conforto que pode ser perigosa, dadas as raízes patrimonialistas e personalistas de nossa cultura.

Continuidade em Minas Gerais (2015-2016)

A transição do governo de Minas Gerais pode ser analisada em termos fáticos por meio do estudo das ações orçamentárias pertencentes ao Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Assim, pode-se constatar se as ações e, consequentemente, as políticas permanecem constantes em um cenário de mudança de governo, como ocorreu no período de 2015-2016. Analisa-se, então, o final do PPAG 2012-2015 e o início do PPAG 2016-2019, o qual marca essa transição de planejamento em consequência da mudança de governo.

Seguindo a diretriz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Minas Gerais instituiu, conforme sua Constituição Estadual, o Plano Plurianual de Ação Governamental. Cabe a este definir, de forma regionalizada, os objetivos e as metas previstas para quatro anos de governo, compreendendo os três últimos anos de um governo e o primeiro ano do governo subsequente (MINAS GERAIS, 1989).

O estudo de caso dos dois Planos mencionados acima revelou que, das 1.339 ações orçamentárias que tiveram execução no exercício de 2016, 435 mantiveram não apenas o mesmo código orçamentário, mas também os mesmos nomes constantes no Plano de 2015, ou seja, do governo anterior. Logo, em termos de quantidade, 32,49% das ações foram mantidas na mudança de governo. Em relação aos programas (conjuntos de ações), dos 217 existentes em 2016, apenas 18 mantiveram os mesmos nomes e códigos orçamentários. Essa divergência é explicada pelo fato de essas ações serem consideradas, em sua maioria, de apoio administrativo ou de atividades necessárias à administração pública, tal como ocorre com as ações de pagamento de pessoal, de planejamento, de finanças e de benefícios previdenciários, responsáveis por grande parcela do orçamento. Como as ações de pagamento de pessoal são comuns a diversos órgãos do Estado, são criados poucos programas de apoio administrativo e aposentadoria, os quais englobam muitas ações (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan).

Em termos orçamentários, essa continuidade se torna ainda mais explícita. No ano de 2016, foram executados R$ 99.924.122.899,35, dos quais R$ 68.367.335.661,07 foram gastos nas ações orçamentárias em que tanto o código orçamentário quanto o nome da ação foram mantidos. Assim, 68,41% da execução orçamentária de 2016 foi realizada nessas ações continuadas (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan).

Em consonância com a análise percebe-se que, em grande parte, existem gastos na administração pública (previdência, pagamento de pessoal, etc.) que não ensejam discricionariedade ao gestor ou ao político. Das ações mostradas acima, 236 são classificadas como "atividades-meio do Orçamento Fiscal", sendo que outras 169 são classificadas como "operações especiais" (as quais englobam benefícios previdenciários e precatórios judiciais). Somadas, tais ações representam 405 das 435 ações que mantiveram os mesmos códigos e nomes na transição de governo. Entretanto, das ações consideradas "atividades-fim do Orçamento Fiscal", que são as políticas públicas propriamente ditas (políticas de fomento, proteção social, etc.), apenas 11 de um total de 578 ações conservaram seus códigos e nomes (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan).

Em relação às ações que mantiveram o mesmo nome, mas não necessariamente o mesmo código orçamentário, o percentual de continuidade aumenta. O número passa de 435 ações para 648. Em comparação com as 1.339 ações presentes no Plano, esse número corresponde a 48,39% do total. Dessas, 173 são classificadas como "atividades-fim do Orçamento Fiscal". Isso demonstra que, mesmo que não seja mantido seu código orçamentário, muitas ações são transpostas com o mesmo nome para o planejamento seguinte, ainda que ocorra uma mudança de governo (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan).

Por fim, percebe-se que, em termos orçamentários, ocorre grande continuidade na agenda administrativa, mesmo com a mudança de governo, pois grande parte do orçamento é gasto em

áreas consideradas "meio", as quais propiciam o apoio à administração pública. Em relação às atividades classificadas como "atividades-fim do Orçamento Fiscal", que representaram uma parcela menor do orçamento, houve considerável mudança no período analisado, pelo menos no que se pôde constatar quanto a sua nomenclatura e seus códigos. Necessário lembrar que ações podem ter sua nomenclatura alterada, mas manterem, em essência, a mesma finalidade.

A maior parte das ações mais visíveis aos cidadãos – e aí inserem-se normalmente as obras e os projetos –, no entanto, estão na rubrica "atividade-fim do Orçamento Fiscal", e nesta a taxa de alteração realmente foi maior, alcançando 98%.

4 – Considerações finais

O modelo de governo democrático vem ganhando destaque no cenário global desde o final do século XX e o início do século XXI. Com isso, debates são suscitados em relação a esse modelo, onde são levantadas suas dificuldades e seus pontos positivos. Apesar de mais inclusivo e propenso a corrigir falhas dos líderes políticos, ele demanda que as teorias democráticas se adaptem às constantes mudanças no próprio modelo de democracia, à medida que mudanças sociais ocorrem.

Conceito mínimo de democracia, um modelo de governo que permite a chegada ao poder pela oposição começa a apresentar dificuldades práticas e custosas que, consequentemente, são alvo de críticas e propostas de solução. Exemplo de dificuldade é a descontinuidade administrativa, que, apesar de abarcada pelo próprio conceito de democracia, apresenta falhas claras percebidas pela população.

De toda forma, a alternância de grupos no poder pressupõe, obrigatoriamente, um hiato entre a nova e a velha gestão. O tempo decorrido entre a posse dos novos gestores e o efetivo conhecimento da organização demanda um tempo de aprendizado que resulta em um período pouco produtivo, com baixa

execução até mesmo das tarefas mais rotineiras. Diversas atividades sofrem, nesse período, redução de ritmo, chegando até mesmo a ser totalmente interrompidas.

De um lado, a população critica a descontinuidade administrativa, pois é abundante na mídia o discurso acerca das falhas decorrentes de processos de gestão descontinuados por rixas políticas ou falta de pessoal capacitado para continuar esses processos. Por outro lado, os teóricos tendem a salientar a falsa descontinuidade do processo administrativo, já que, em grande parte, mesmo em transições de governos com visões ideológicas divergentes, boa parcela da estrutura administrativa e das políticas do Estado continuam as mesmas.

Em Minas Gerais, os dados coletados tendem a confirmar, em termos gerais, o que foi postulado pelos teóricos da administração pública. Não se pretende, com isso, alegar que não existem mudanças administrativas ou de correntes ideológicas no processo de transição política. Entretanto, os dados parecem afirmar o que a teoria vem constatar, ou seja, que grande parte da estrutura de gasto da administração já é dada, não cabendo ao novo governo, mesmo quando deseja, realizar mudanças drásticas nas ações do Estado.

Percebe-se, por fim, que não há unanimidade no discurso: a continuidade e a descontinuidade despertam na academia e no sentimento popular uma dicotomia paradoxal, sendo consideradas, ao mesmo tempo, desejáveis e indesejáveis, prejudiciais e necessárias. É um paradigma imposto por um pressuposto básico da alternância de poder que a rotina democrática requer, embora entre em conflito com a eficiência necessária que a administração pública almeja. Espera-se, ainda, que a evolução do conceito de democracia, conforme tratado, a fim de obter maior participação popular, promova uma maior educação de cidadania que exija continuidade de projetos e programas implementados de forma satisfatória pelos governos. Cabe frisar, entretanto, que nem a continuidade e nem a sua oposição garantem resultados melhores ou mais previsíveis.

5 – Referências

ALMEIDA, Viviane Lopes da Silva de. *Descontinuidade administrativa e efeitos na implementação do planejamento estratégico em instituições públicas.* Brasília: Universidade Gama Filho, 2010. Disponível em: <http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_1722/UTLQQACJGE.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

ARISTÓTELES. *A política.* Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AROSEMENA, Anahide Aracelli Batista. *Descontinuidade administrativa e cultura organizacional:* o caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá. São Paulo, 1990. 271 f. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas.

AYRITSCHER, Harue. O. *Aspectos da descontinuidade administrativa no processo de democratização do Executivo municipal de São Paulo:* 1986 a 1992. São Paulo, 1992. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas,

BAPTISTA, Fernando Pavan. O direito das minorias na democracia participativa. *Prisma Jurídico,* São Paulo, v. 2, p. 195-205, 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93420013>. Acesso em: 26 out. 2016.

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

BRITO, Cléa Sabino de Matos. *Análise de continuidade orçamentária no Estado do Ceará no período de 2004 a 2012:* estudo de caso da mudança de governo Lúcio Alcântara para o de Cid Gomes. Fortaleza, 2015. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal do Ceará.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO E CULTURA. *São Paulo:* desafios da agenda social. São Paulo: CENPEC, 2005. Disponível em: <http://www.cenpec.org.br/nt_04.php>. Acesso em: 13 nov. 2016.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSES, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. *Educação & Sociedade,* Campinas, v. 20, n. 68, dez.

1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73301999000300011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em: 25 out. 2016.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas.* 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia.* Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

GOVERNO Temer é aprovado por 14%. *Datafolha,* 18 jul, 2016. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/07/1792812-governo-temer-e-aprovado-por-14.shtml>. Acesso em: 31 jul. 2017.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2., 2010, Criciúma, SC. *Anais...* Criciúma, SC: UNESC, 2010. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/index.php/CSA/article/view/377>. Acesso em: 25 out. 2016.

ESTEVAM, Dimas de Oliveira. *Os significados sociais e políticos da formação por alternância:* um estudo de caso em duas experiências no estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2009 – Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina.

FISCHER, Rosa Maria; ALTENFELDER, João Paulo. *Qualidade de gestão a serviço da criança e do adolescente.* São Paulo: USP, Associação de MBA, 2003. Disponível em: < http://www.financeiro24horas.com/informativo.aspx?CodMateria=190>. Acesso em: 13 nov. 2016.

WORLD ECONOMIC FORUM. Global Shapers Anual Survey.. [S.n.: s.l], 2016. Disponível em: <http://shaperssurvey.org/data/report.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

KUENZER, Acácia Zeneida.; CALAZANS, Maria Julieta; GARCIA. Walter. *Planejamento e educação no Brasil.* 5. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal.* Rio de Janeiro: Ibam, 2008.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova,* n. 57, 2002. Disponível em: <http://

www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n57/a06n57.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

MAGALHÃES, Bruno Dias. *A evolução dos modelos democráticos: do elitismo democrático ao deliberacionismo.* In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. Título. Rio de Janeiro/RJ: ANPAD, 22/set/2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB2288.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais.* Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2017.

MIRANDA, Antônio. *Políticas e planejamento de sistemas de informação no Brasil:* um caminho tortuoso. In: ENCONTRO NACIONAL DA CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 4., 2004, Salvador.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. *Continuidade e descontinuidade administrativa em governos locais:* fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. São Paulo, 2006. Dissertação (mestrado) Fundação Getúlio Vargas.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de et al. (Orgs.). *Continuidades e descontinuidades das políticas de educação básica:* o caso de Pernambuco. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

PEREIRA, Maria José Lara de Bretas. Desenvolvimento organizacional na administração pública: a correlação entre grau de institucionalização e a efetividade da mudança. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 75-105, mai./jun. 1985.

ROCHA, André Ítalo**.** Nível de reprovação a Temer atinge novo recorde e vai a 94%, aponta pesquisa. *O Estado de S. Paulo,* 25/07/2017. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nivel-de-reprovacao-a-temer-atinge-novo-recorde-e-vai-a-94-aponta-pesquisa,70001904288>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. *Introdução à gestão pública.* São Paulo: Saraiva, 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. *Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento.* Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2017.

SPINK, Peter Kevin; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. *Continuidade e descontinuidade administrativa:* uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, 2001. Relatório de pesquisa nº 60/2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf>. Acesso em: 25 out. 2016.

SPINK, Peter Kevin. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap,* São Paulo, v. 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

WARREN, Mark E. What can democratic participation mean today? *In: Political Theory,* v. 30, n. 5, p677-701. Oct. 2002.

3

Aspectos legais e viabilidade social da proposta de redução da maioridade penal: uma realidade das políticas públicas preventivas em Anápolis (Goiás)

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-3

Isadora Pereira Castro Tolentino[1]

Priscilla Santana Silva[2]

Resumo: A redução da maioridade penal no Brasil é um assunto que vem ganhando cada vez mais espaço na sociedade e permitindo grandes debates. Nesse compasso, a discussão sobre a matéria traz opiniões tanto a favor, como contra essa possível redução. A presente pesquisa analisará a proposta de redução da maioridade penal (através da Proposta de Emenda Constitucional 171), discorrendo a respeito de seus efeitos para a sociedade e para o universo das leis. Ao se realizar um estudo pormenorizado da proposta, serão discutidos trechos da lei que tratam do tema, tanto na Constituição Federal de 1988, como no Estatuto da Criança e do Adolescente e também no Código Penal. Em adição, serão apresentados os princípios que regem a questão. Além disso, examinar-se-á a viabilidade da PEC, com base em estatísticas e pesquisas de campo. Ademais, será explicado o conceito de imputabilidade penal, além dos critérios e requisitos para se aferir a mesma, bem como as causas de exclusão da imputabilidade. O objetivo do estudo é informar as pessoas em geral quanto ao tema, clarificando suas ideias, o que promoverá uma maior conscientização das opiniões sociais a respeito da proposta de redução, contribuindo tanto no âmbito jurídico e científico como no legal.

1 Discente de gradução em Direito no Centro Universitário UniEvangélica.

2 Graduada em Direito pelo Centro Universitário UniEvangélica, mestre em Direito Público pela UniCEUB. Professora universitária.

Serão utilizados como metodologia dados bibliográficos, artigos da lei, documentos públicos, pesquisa de campo, estatísticas, entre outros recursos. De mais a mais, cumpre ressaltar a importância do assunto, visto que a PEC atingirá a todos que compõem a sociedade, de maneira direta ou reflexa.

Palavras-chave: Constituição Federal. Estatuto da Criança e do Adolescente. Imputabilidade penal. PEC 171. Redução da maioridade penal.

Abstract: *The reduction of the criminal majority in Brazil is a subject that has been gaining more and more space in society and allowing great debates. At this point, the discussion about the matter brings something. The present research analyzes a proposal to reduce the age of criminality (via Proposed Amendment to the Constitution 171), discussing its effects on a society and the universe of laws. When carrying out a detailed study of the proposal, sections of the law dealing with this issue are discussed, both in the Federal Constitution of 1988, as well as in the Statute of the Child and Adolescent, as well as in the Criminal Code. In addition, will be presented the principles that govern the issue. Also, the viability of the PAC will be examined, based on statistics and field research. In addition, it will be explained the concept of criminal responsibility, besides the criteria and requirements to assess it, as well as the causes of exclusion of imputability. The objective of the study is to inform people in general about the subject, clarifying their ideas, which promote a greater awareness of social opinions about the proposed reduction. As methodology, will be used bibliographic data, articles of law, public documents, research Statistics, among other resources. From plus to plus, it is important to emphasize the importance of the subject, since the PAC will reach all the people that composes a society, in a direct or reflex way.*

Keywords: *PAC 171. Reduction of the Criminal Majority. Criminal imputability. Statute of the Child and Adolescent. Federal Constitution.*

1 – Introdução

O presente texto é fruto de pesquisa desenvolvida junto ao NPDU (Núcleo de Pesquisa em Direito), pertencente ao Centro Universitário UniEvangélica, em 2016 e propõe tratar de um tema cada vez mais frequente: a proposta de redução da

maioridade penal e suas respectivas consequências jurídicas e sociais, analisando minuciosamente os ditames e conceitos legais a respeito, bem como pormenorizando os aspectos referentes à sua viabilidade.

Tal assunto se reveste de interesse científico, dada a sua importância no contexto contemporâneo e sua possibilidade de ser investigado e esmiuçado, por meio de dados bibliográficos, jurídicos, documentais, pesquisa de campo, entre outros.

O tema escolhido se mostra de extrema relevância na medida em que diz respeito à sociedade como um todo, direta ou indiretamente: de forma direta, atinge os adolescentes na idade entre 16 e 18 anos, que poderão passar a ser punidos de acordo com os dispositivos do Código Penal; de maneira reflexa, a sociedade sofrerá os consequentes efeitos de tal medida.

Além disso, o estudo desenvolvido propôs promover a conscientização da população sobre o tema. Conceitos como "imputabilidade" e "proposta de emenda constitucional" são desconhecidos pela comunidade em geral.

A importância do objeto estudado também se mostra na formação de opinião dos leitores. Como se sabe, o posicionamento popular a respeito da redução da maioridade penal não é unânime, pelo contrário: há quem possua fortes argumentos contra a medida, sendo que outros a defendem categoricamente. Dessa forma, a discussão do tema se revelará de grande valia para que os leitores revejam seus conceitos, ou para que os reforcem.

Para o desenvolvimento da pesquisa em questão, considerando-se a complexidade do tema abordado, a metodologia utilizará de estudos bibliográficos em livros de doutrinadores e especialistas, da apreciação do texto da lei, da análise de documentos públicos relacionados ao assunto, bem como da pesquisa de campo para coleta de dados, principalmente através da aplicação de questionários aos funcionários de órgãos públicos.

2 – A imputabilidade penal

O termo "imputabilidade penal" não é de conhecimento geral. Sendo assim, faz-se necessária a sua explanação, para que se possa propiciar uma visão mais clara a respeito do assunto.

Conceito

Possui imputabilidade penal a pessoa mentalmente capaz de compreender o teor e as consequências dos atos que pratica, determinando-se de acordo com tal compreensão e sujeitando-se, assim, à aplicação de pena. De acordo com Cleber Masson (2015, tóp. 28.2.)

> [...] a imputabilidade penal depende de dois elementos: (1) intelectivo: é a integridade biopsíquica, consistente na perfeita saúde mental que permite ao indivíduo o entendimento do caráter ilícito do fato; e (2) volitivo: é o domínio da vontade, é dizer, o agente controla e comanda seus impulsos relativos à compreensão do caráter ilícito do fato, determinando-se de acordo com esse entendimento.

É válido destacar que imputabilidade penal difere de responsabilidade penal, visto que esta diz respeito ao dever de se submeter aos resultados do ilícito penal cometido. De tal forma, aquele acometido por doença mental (artigo 26, Código Penal), apesar de ser penalmente inimputável (isentando-se de pena), por ser inábil para entender a ilicitude de seu ato e se decidir de acordo com tal entendimento, será responsabilizado pelo delito praticado, sujeitando-se a uma sanção penal (medida de segurança), caso reste provada sua periculosidade (ESTEFAM; GONÇALVES, 2016, p. 420).

Após tal conceituação, é oportuno dizer que a maioridade penal no Brasil é atingida aos 18 (dezoito) anos. Os menores de 18 anos são penalmente inimputáveis, por não serem detentores de desenvolvimento mental completo, sujeitando-se assim às normas estabelecidas no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), conhecido como ECA.

Critérios e requisitos

No Brasil, para se verificar a imputabilidade ou inimputabilidade penal, pode-se recorrer a três diferentes critérios, quais sejam: biológico, psicológico e o biopsicológico. No sistema biológico, não se analisa a capacidade de entendimento do que é certo ou errado, muito menos a habilidade para determinar-se de acordo com tal entendimento. Leva-se em consideração apenas o elemento biológico (a formação e o desenvolvimento mental do ser humano), sendo o critério excepcionalmente adotado em caso de infração cometida por menor de 18 anos, os quais são penalmente inimputáveis por não terem ainda completado a idade referida.

Já o sistema psicológico atribui relevância aos elementos desconsiderados pelo critério biológico, os quais foram citados acima: capacidade de entendimento do que é certo ou errado e habilidade para determinar-se de acordo com tal entendimento. Não há necessidade de examinar se o sujeito apresenta ou não certa deficiência mental.

Para Cleber Masson (2015, tóp. 28.4.), "seu inconveniente é abrir espaço para o desmedido arbítrio do julgador, pois competiria exclusivamente ao magistrado decidir sobre a imputabilidade do réu". Dessa forma, não é adotado atualmente no País. Por fim, o sistema biopsicológico é uma junção dos dois antecedentes. De acordo com Cleber Masson (2015, tóp. 28.4):

> É inimputável quem, ao tempo da conduta, apresenta um problema mental, e, em razão disso, não possui capacidade para entender o caráter ilícito do fato ou determinar-se de acordo com esse entendimento. Esse sistema conjuga as atuações do magistrado e do perito. Este (perito) trata da questão biológica, aquele (juiz) da psicológica. A presunção de imputabilidade é relativa (*iuris tantum*): após os 18 anos, todos são imputáveis, salvo prova pericial em sentido contrário revelando a presença de causa mental deficiente, bem como o reconhecimento de que, por tal motivo, o agente não tinha ao tempo da conduta capacidade para entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.

Sendo assim, este é o sistema adotado como regra pelo Código Penal, como indica o artigo 26 do mesmo diploma:

> Art. 26. É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.

Portanto, no Brasil, leva-se em conta tanto o aspecto biológico quanto o psicológico, de forma que ambos os elementos desenvolvimento mental e capacidade de discernimento influem no exame da imputabilidade.

Causas legais de exclusão da imputabilidade

O ordenamento jurídico brasileiro prevê algumas hipóteses de exclusão da imputabilidade (ou de inimputabilidade), as quais serão pontuadas individualmente a seguir. A primeira hipótese diz respeito aos casos de doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, sendo citada no artigo 26 do Código Penal, já transcrito.

A segunda causa trata-se da menoridade, citada no artigo 27 do Código Penal, o qual dita que "os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial".

Como terceira hipótese é possível mencionar a embriaguez completa e involuntária, decorrente de caso fortuito ou força maior, encontrando previsão no artigo 28, § 1º, do mesmo diploma, que impõe ser "isento de pena o agente que, por embriaguez completa[3], proveniente de caso fortuito ou força maior, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender

3 É a embriaguez acidental (ex: o sujeito que cai em um tonel de bebida), na qual o agente é inteiramente incapaz de entendimento ou autodeterminação no momento da conduta (ação ou omissão). Se ainda há a possibilidade de entender e querer, a embriaguez será incompleta, caso em que não será excluída a imputabilidade.

o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento".

Por último, encontra-se hipótese nem sempre apresentada, qual seja: a dependência ou intoxicação involuntária decorrente do consumo de drogas ilícitas. A mesma possui previsão no artigo 45 da Lei nº 11.343/2006.

> Art. 45. É isento de pena o agente que, em razão da dependência, ou sob o efeito, proveniente de caso fortuito ou força maior, de droga, era, ao tempo da ação ou da omissão, qualquer que tenha sido a infração penal praticada, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.

Nas quatro hipóteses citadas, como já dito, ocorre a supressão do entendimento do caráter criminoso do fato ou da capacidade de ordenação do comportamento de acordo com essa compreensão, ocasionando, por tal razão, o afastamento da imputabilidade.

3 – O ordenamento jurídico brasileiro

Considerando-se a notável importância da imputabilidade penal, o tema é frequentemente abordado nas leis, doutrinas, julgados dos tribunais e artigos científicos. Neste tópico, analisar-se-ão os aspectos constitucionais com relação à imputabilidade penal no Brasil, bem como o tratamento dado pelo ECA e os princípios relacionados ao assunto.

Constituição Federal de 1988

A Carta Magna de 1988 elevou à categoria constitucional a imputabilidade penal, materializada em seu artigo 228, o qual estabelece que "são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial".

Assim, a partir do advento da Constituição de 1988, a inimputabilidade penal dos menores de 18 anos adquire a condição

de direito fundamental, visto que o próprio Supremo Tribunal Federal firmou seu posicionamento no julgamento da Adin nº 939-7/DF, afirmando que "os direitos individuais não encontram-se todos contidos no artigo 5º da CF". Ainda, o artigo 60º, § 4º, inciso IV, da Constituição enuncia:

> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
>
> (...)
>
> § 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
>
> I – a forma federativa de Estado;
>
> II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
>
> III – a separação dos Poderes;
>
> IV – os direitos e garantias individuais.

Dessa forma, é possível concluir que a inimputabilidade penal dos menores de 18 anos constitui cláusula pétrea, não podendo ser alterada, visto que tal alteração confrontaria a Lei Maior do País.

Estatuto da criança e do adolescente

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) foi instituído pela Lei Federal nº 8.069 de 1990, substituindo o antigo Código de Menores, Lei nº 6.697, o qual estava em vigor desde 10 de outubro de 1979.

Significativa mudança está no fato de que o Código de Menores só era aplicado aos menores de 18 anos em situações determinadas. Já o atual Estatuto da Criança e do Adolescente abrange os mesmos em qualquer situação.

Ainda é importante ressaltar que o gênero infração penal abarca duas espécies, quais sejam: crime e contravenção penal. Tais espécies não podem ser conferidas aos menores de 18 anos. Se

estes cometerem conduta descrita como crime ou contravenção penal, terão praticado um ato infracional, e não uma infração penal. Nesse sentido, o artigo 103 do ECA dispõe que "considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal".

Quando for atribuído um ato infracional a uma criança com idade entre 0 e 12 anos, serão aplicadas a ela as medidas de proteção previstas no artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, conforme dita o artigo 103. Já ao adolescente infrator com idade entre 12 e 18 anos, serão aplicadas medidas de caráter socioeducativo, que estão previstas no artigo 112 do Estatuto da Criança e do Adolescente, podendo estas serem cumuladas com medidas de proteção.

Princípios

Diversos são os princípios que podem ser citados como norteadores do tema aqui tratado. No entanto, os principais são: o da proteção integral, o da garantia de absoluta prioridade e o da condição de pessoa em desenvolvimento.

O princípio da proteção integral dita que os menores de 18 anos têm direito a serem protegidos em todos os aspectos de sua vida, sendo enunciado tanto na Constituição Federal, nos artigos 227 e 228, como também no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 1º:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
>
> Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

Já o princípio da garantia de absoluta prioridade define que as crianças e adolescentes devem ser protegidos e atendidos em suas necessidades em quaisquer circunstâncias. Tal princípio se encontra no artigo 227 da Constituição, já citado, e no artigo 4º do ECA, abaixo transcrito:

> Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Por fim, o princípio da condição de pessoa em desenvolvimento profere que crianças e adolescentes são considerados pessoas em formação, as quais precisam de tratamento especial e diferenciado para que tenham um desenvolvimento digno e saudável. Este está exposto no artigo 6º, também do ECA:

> Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

A análise de tais princípios traduz a necessidade de se observarem os menores de 18 anos como pessoas que merecem atenção e cuidados especiais, tendo em vista a situação de desenvolvimento intelectual em que se encontram.

Em segundo plano, podem ser citados outros princípios que também se relacionam ao tema, entre os quais o da intervenção mínima, o da presunção de inocência, o da dignidade humana e o da igualdade. Nesse sentido, Brigitte de Souza May (2017, *on-line*) afirma:

> Não bastasse, a PEC fere frontalmente o princípio da igualdade, em todos os seus aspectos, que constitui

"uma peça chave no catálogo constitucional dos direitos fundamentais" (SARLET et al., 2012, p. 529).

Canotilho lembra que o princípio da igualdade é um daqueles fundantes do Estado de Direito, informador de toda a ordem constitucional, que estabelece que "para todos os indivíduos com as mesmas características, deve prever-se, através da lei, iguais situações ou resultados jurídicos" (CANOTILHO, 1999, p. 432).

Pela PEC da maioridade penal, no entanto, dois adolescentes, um de 16 e outro de 17 anos, dependendo do ato infracional praticado, poderão ser submetidos a instrumentos jurídicos diferentes, com sérias consequências e, perigosamente, para pior.

Outrossim, a PEC da maioridade penal infringe o princípio da dignidade da pessoa humana, que oportunizou à Constituição Federal trazer o homem, enquanto pessoa, para o centro de todos os princípios e direitos fundamentais.

A PEC, além do mais, viola o princípio da intervenção mínima, ou seja, não reduz a atuação do direito penal às hipóteses absolutamente necessárias e, assim, infringe não só a condição de subsidiariedade daquele direito, mas também o princípio da igualdade e da dignidade, pelas consequências que impõe.

Frise-se que o direito da intervenção mínima, inclusive, é encontrado no ECA e na lei do SINASE e diz respeito à limitação de atuação do Estado.

Por fim, a PEC não obedece ao princípio constitucional da presunção da inocência, na medida em que estabelece um rol de crimes como balizador da maioridade penal, colocando na tipicidade em abstrato a presunção do dolo, a "periculosidade" que supostamente justificaria o deslocamento da diminuição da idade da maioridade penal (de 18 para 16 anos).

Dessa forma, percebe-se que um projeto que proponha a redução da maioridade penal, para ser devidamente aprovado de acordo com os requisitos da lei, deve observar todos os princípios acima citados.

4 – Proposta de redução da maioridade penal

Muito se discute a respeito da redução da maioridade penal no Brasil. No entanto, muitos desconhecem a existência de uma proposta de emenda à Constituição que se encontra atualmente em tramitação, a qual é mais conhecida como PEC 171.

A proposta de Emenda Constitucional 171 (PEC 171)

A PEC 171 foi apresentada no ano de 1993, sendo que sua proposta original já foi alterada muitas vezes. A ideia atual é reduzir a maioridade penal de 18 para 16 anos nos casos de crimes hediondos – como estupro e latrocínio – e também nos de homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte.

Em 2015, após uma série de manobras políticas, a PEC em questão foi aprovada em votação na Câmara dos Deputados, tendo sido ordenada sua remessa ao Senado Federal logo em seguida, onde permanece em apreciação até o presente momento.

Viabilidade: políticas públicas e realidade em Anápolis-Goiás

Realizando-se uma análise pormenorizada a respeito da situação em que o país se encontra, bem como dos efeitos que a redução da maioridade penal trariam, não é de grande dificuldade a percepção de que tal proposta se mostra inviável, e muitos são os motivos justificantes de tal afirmação.

Em primeiro lugar, a situação carcerária brasileira talvez seja a principal razão que obsta a referida redução. Como se sabe, o sistema carcerário é insuficiente, resultando em superlotação dos presídios. Com tal carência de estrutura, é impossível falar em ressocialização. Ao contrário, tal ambiente propiciaria, na verdade, uma "escola para o crime", e os jovens sairiam da prisão ainda mais violentos. Segundo Paulo Rangel (2015, p. 263):

> Se o Estado falhou na sua missão de reintegração social e de proteção integral à criança e ao adolescente, não se justifica adotar medida de repressão por pura falência

> estatal. Se o Estado é deficiente, essa deficiência não poderá ser resolvida em desfavor da sociedade, em especial, dos jovens infratores.
>
> Se os centros de internação de menores não reabilitam ninguém, o que dizer das cadeias públicas dos maiores. O Estado quer trocar o "seis" pelo "meia dúzia". Chega a ser irônico: querem mandar os menores para as penitenciárias porque os centros de internação não recuperam ninguém.

Há, ainda, que se levar em conta os índices de reincidência, os quais crescem cada vez mais, visto que a recuperação do preso no País pode ser considerada um mero ideal que se encontra muito longe de ser atingido. Tal fato evidencia mais uma vez a falência do sistema prisional brasileiro.

Tais apontamentos, com base nas percepções dos profissionais, sugerem que a redução da maioridade em nada amenizaria o quesito violência. Pelo contrário, haveria grandes chances de que os níveis desta se elevassem ainda mais. Nesse sentido

> Um vídeo lançado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) faz um alerta contra a redução da maioridade penal. O vídeo faz parte de uma campanha contrária à redução da maioridade. Nela, o coordenador de Programas para Adolescentes da organização, Mario Volpi, diz que somente 0,01% dos 21 milhões de adolescentes do Brasil cometeram atos contra a vida. No entanto, Volpi lembra que a cada hora um adolescente é assassinado no Brasil, o que faz com que o país seja o segundo em homicídios de adolescentes no mundo. (NASCIMENTO, 2017, *online*).

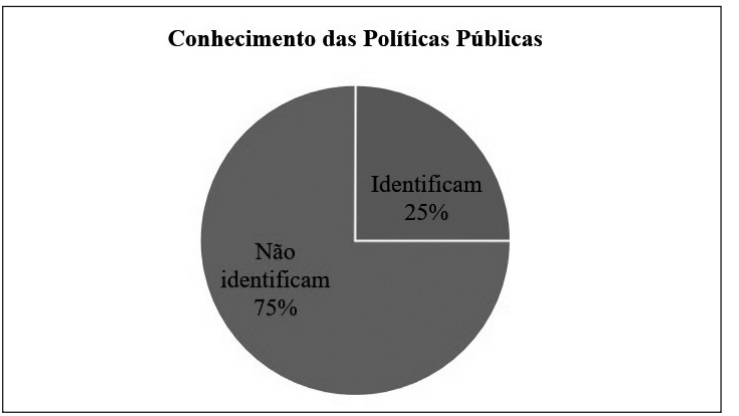
Dessa forma, percebe-se que os adolescentes, mais do que criminosos e delinquentes, são, na verdade, vítimas do caos em que se encontra a realidade brasileira. Culpá-los pela violência de nada adiantará, e esta continuará se propagando exponencialmente.

Para que o problema da violência pudesse ser realmente solucionado, seria necessário, ao invés da adoção de medidas punitivas e repressivas, o investimento em políticas públicas e so-

ciais. No entanto, são escassas as propostas e, quando existem, a maioria das ações sociais não prosperam.

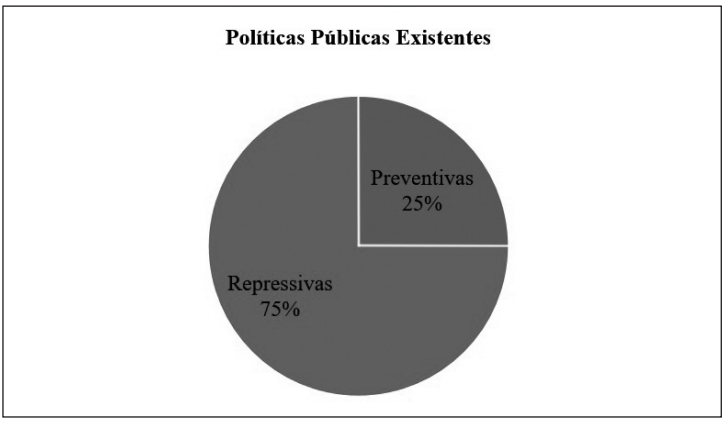
Tal entendimento é confirmado por estudo de campo realizado em Anápolis (Goiás), em 2016, por alunos do curso de Direito do Centro Universitário UniEvangélica, no qual foram aplicados questionamentos a cinquenta funcionários de órgãos públicos cujas funções estão ligadas ao tema, tais como: Delegacia de Proteção à Criança ao Adolescente, da cidade de Anápolis (Goiás), Juizado da Infância e Juventude, Centro de Internação de Adolescentes de Anápolis, entre outros.

Também foram entrevistadas pessoas que atuam diretamente com o adolescente, tais quais: advogados, juízes, promotores, delegados, entre outros. Os quesitos abordados refletiram a aplicação das políticas públicas de combate e redução da violência entre os adolescentes. Vejamos:

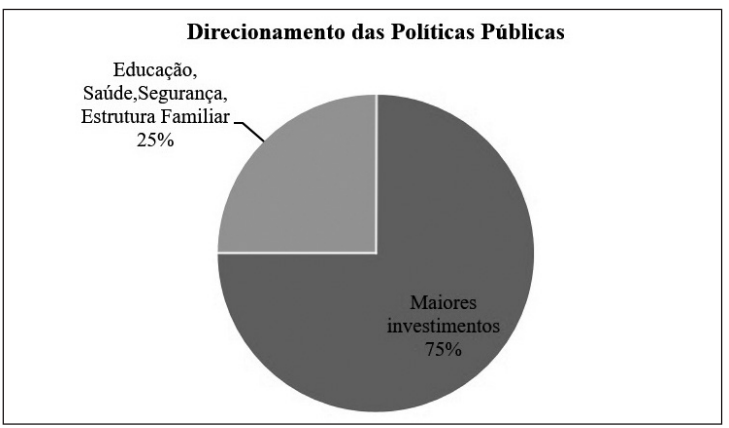


Dos entrevistados, os quais trabalham diretamente ou indiretamente com menores infratores, apenas 25% reconhecem a existência de políticas públicas sociais aplicadas à reeducação dos jovens. De resto, os outros 75% dizem respeito à não identificação de qualquer tipo de política nesse sentido. Das políticas públicas existentes, somente 25% delas se prestam à instrução dos menores infratores, contribuindo para o avanço social dos mesmos. As outras 75% se referem apenas a ações repressivas, as quais até hoje

se mostram consideravelmente ineficazes na melhora da situação já conhecida, conforme elucida o seguinte gráfico:



Por meio da referida pesquisa, ainda foi possível atestar que apenas 25% do orçamento do Governo (ou seja, a menor parcela) está sendo direcionado para investimento em demandas que auxiliam diretamente na redução das taxas de criminalidade, como educação, saúde, segurança, estrutura familiar, e assim por diante. A maior parcela, os outros 75%, são direcionados para previdência, gastos com o poder público, entre outros investimentos que nada refletem na questão referida, como se infere do gráfico a ser averiguado na imagem logo a seguir:



Apontamentos centrais

Voltando-se novamente à problemática central, outro argumento contrário à redução da maioridade é o de que a PEC 171 é inconstitucional, como já dito. A proposta violaria a cláusula pétrea referente aos direitos e garantias fundamentais, disposta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 60, §4º, inciso IV.

Em adição, é possível afirmar que a redução da maioridade penal é matéria não só de direito fundamental, mas também de direitos humanos. Através de tal constatação, torna-se pertinente invocar o princípio da vedação ao retrocesso. Ele preleciona que os estados não podem regredir em relação a direitos humanos já reconhecidos. Pois bem, como a inimputabilidade penal dos menores de 18 anos possui condição de direito humano conquistado e garantido, sua supressão violaria princípio de direito internacional.

Os defensores da PEC, no entanto, afirmam que a mesma não dá fim aos direitos, mas apenas impõe novas regras, fato que gera profundas discussões.

Vale também ressaltar que, considerando a hipótese de reduzir a maioridade penal, o Brasil vai de encontro à tendência seguida mundialmente. Isso porque a maioria dos países no mundo, inclusive os mais desenvolvidos, adota o conceito de responsabilidade penal aos 18 anos. A fixação desse limite de idade diz respeito à indicação e ao conselho de órgãos internacionais, os quais propõem a existência de um sistema de justiça especializado para julgar, processar e responsabilizar os menores de 18 anos que cometem delitos. O Brasil, assim, deveria se concentrar em aprimorar o seu método e processo de justiça, e não em apontar um bode expiatório supostamente responsável pela crise brasileira.

Interessante pesquisa foi realizada pelo instituto Datafolha em 2015, demostrando que 87% dos brasileiros são propensos à redução da maioridade penal dos 18 para os 16 anos, sendo que

apenas 13 % se mostram contra a proposta. Nesse seguimento, segundo Marcos Mortari (2017, *online*):

Segundo pesquisa recente divulgada pelo Datafolha, 87% dos brasileiros aprovam que jovens de 16 anos respondam por crimes já na condição de maiores de idade. Dentro deste grupo, 73% têm uma postura até mais radical do que a do projeto que deverá ser votado pelo Legislativo ao defenderem que essa metodologia valha para qualquer tipo de crime. Ao passo que 27% declaram apoio somente em determinados casos, isto é, 19,71% do total de entrevistados. Para o estudo, foram ouvidas 2.840 pessoas em 174 municípios do país.

Tal estatística é alarmante, dado que a imensa maioria da população brasileira aprova a ideia redutora. Esse quadro revela que os brasileiros se mostram pouco informados acerca do tema, não buscam se inteirar, e acabam se atendo apenas às argumentações difundidas pelo senso comum.

Como já existe uma lei específica regulamentando o assunto, qual seja o ECA, não se faz necessário criar novos preceitos legais ou alterá-los. Bastaria que os já existentes fossem cumpridos, o que não ocorre atualmente. Diante de tal conjuntura, é extremamente provável que uma nova lei não seja cumprida, assim como as demais. De nada adianta tornar as leis mais rígidas se o próprio Estado não as executa.

São notáveis as segundas intenções do Estado com a referida proposta redutora da maioridade. Por meio dela, o governo pretende se abster de uma responsabilidade que, por natureza, lhe é devida. Ocorre que recai sobre o mesmo Estado a incompetência na aplicação das políticas essenciais para garantir aos jovens o pleno exercício de seus direitos, por meio de programas de prevenção de criminalidade e de assistência social eficazes. Por tal razão, o mesmo não pode simplesmente se eximir de obrigação que fracassou em cumprir, desamparando crianças e adolescentes.

Arrematando o debate, o ponto central da discussão se assenta na questão do investimento em educação e políticas sociais.

O famoso ditado "melhor prevenir do que remediar", apesar de suplantado, aqui se aplica perfeitamente. Nessa perspectiva, enuncia o *blog* virtual "18 razões" (2017, *on-line*):

> A Constituição brasileira assegura nos artigos 5º e 6º direitos fundamentais como educação, saúde, moradia, etc. Com muitos desses direitos negados, a probabilidade do envolvimento com o crime aumenta, sobretudo entre os jovens.
>
> O adolescente marginalizado não surge ao acaso. Ele é fruto de um estado de injustiça social que gera e agrava a pobreza em que sobrevive grande parte da população.
>
> A marginalidade torna-se uma prática moldada pelas condições sociais e históricas em que os homens vivem. O adolescente em conflito com a lei é considerado um 'sintoma' social, utilizado como uma forma de eximir a responsabilidade que a sociedade tem nessa construção.
>
> Reduzir a maioridade é transferir o problema. Para o Estado é mais fácil prender do que educar.

Dessa forma, são necessárias ações educativas e políticas públicas por parte do governo, assegurando-se, assim, os direitos constitucionais fundamentais dos jovens, bem como amenizando-se as desigualdades e injustiças sociais. Apenas por meio de tais iniciativas poderia a causa do problema ser tratada, em vez de se continuar remediando os efeitos. Por fim, de fato, educar é medida mais eficaz que punir.

5 – Conclusão

Conforme explanado, a Constituição Federal brasileira fixa a maioridade penal em 18 (dezoito) anos de idade, adotando-se o critério biológico da imputabilidade para tanto. Dessa forma, os menores de 18 anos são inimputáveis graças ao estado peculiar de desenvolvimento em que se encontram.

Imputabilidade, conceito enfaticamente apresentado, diz respeito à qualidade de quem pode entender o teor e os efeitos de

suas atitudes, bem como ser capaz de agir conforme tal compreensão, podendo, de tal maneira, ser submetido às penas previstas no Código Penal brasileiro.

Em acréscimo, o instituto da imputabilidade possui critérios que possibilitam a sua verificação, quais sejam: biológico, psicológico e biopsicológico, sendo que no Brasil é adotado o biopsicológico, de modo que são averiguados tanto o desenvolvimento mental como a capacidade de discernimento para que se possa aferir com precisão a questão da imputabilidade penal.

Sendo assim, atualmente vige o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado no ano de 1990 (Lei nº 8.069/1990), o qual consiste em normas de legislação especial com o objetivo de regulamentar as condutas infracionais cometidas por crianças e adolescentes, de forma que os mesmos, consequentemente, não se sujeitam às regras do Código Penal.

De qualquer forma, o ponto central da discussão se assenta na proposta de emenda à Constituição Federal concernente à redução da maioridade penal (a PEC 171), a qual atualmente se encontra em avaliação pelo Senado Federal, após ter sido votada e aprovada pela Câmara dos Deputados no ano de 2015.

Como se sabe, as opiniões públicas divergem quanto à chamada PEC 171, havendo argumentos a favor da mesma, mas irrefutáveis alegações que desconstroem totalmente as justificativas para a sua admissibilidade.

O sistema penitenciário brasileiro não possui estrutura para comportar ainda mais presos, vista a precária situação atual de superlotação nos presídios. Ainda, enviar para lá os menores de 18 anos não traria vantagens a ninguém. Estes não seriam recuperados, e a sociedade sofreria as consequências ao ser devolvido às ruas um infrator em condições ainda mais prejudiciais.

De tal modo, a simples redução da idade de imputação causaria aumento do caos do sistema prisional, devolvendo para a

sociedade criminosos ainda mais violentos e revoltados com a sociedade que os encarcerou. Assim sendo, a ideia fundante da PEC, que é a diminuição da violência, não se sustenta, pois esta se alastraria ainda mais.

Em adição, os jovens menores de 18 anos não podem ser culpados pelo cenário atual de violência, visto que estes, muitas vezes, não se desenvolvem em ambientes que lhe proporcionem segurança, uma educação razoável e estrutura psicológica e familiar sólida, o que seria um núcleo mínimo de condições que todo jovem deveria ter.

Também foi citado o fato de que a PEC 171 é inconstitucional, porque tende a abolir direito e garantia fundamental das crianças e dos adolescentes, ferindo cláusula pétrea, conforme disposição que pode ser encontrada no artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Cumpre ressaltar também que, conforme já mencionado, os menores de 18 anos já são punidos por uma lei específica, qual seja, o Estatuto da Criança e do Adolescente. No entanto, da mesma forma que ocorre com a maioria das leis no Brasil, esta também não é cumprida. Portanto, de nada adianta criar uma nova lei, sendo que seria muito mais prático obedecer a uma já existente.

Por tudo isso, reduzir a maioridade não é uma proposta viável. O Estado deveria empregar suas forças e recursos em políticas públicas que incentivassem a educação e aprendizado dos jovens, visto que adotar medidas mais repressivas não seria vantajoso a ninguém, e muito menos promoveria a reabilitação dos menores infratores.

6 – Referências

BRASIL. *Código Penal:* Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 3 de out. 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:* promulgada em 5 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 3 de out. 2016.

BRASIL. *Estatuto da criança e do adolescente:* Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm>. Acesso em: 3 de out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7/DF.* Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Sydney Sanches. 15 de dezembro de 1993. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: Ementário nº 1737-02, DJ 18/03/94.

CHITA, Thaís; DUDYK, Kathia; FERREIRA, Bruno. *18 razões para a não redução da maioridade.* Disponível em: <https://18razoes.wordpress.com/quem-somos/>. Acesso em: 25 de fev. 2017.

ESTEFAM, André; GONÇAVES, Victor Eduardo Rios; LENZA, Pedro (coord.). *Direito Penal esquematizado:* parte geral. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GOMES, Luiz Flávio. *Redução da maioridade penal.* Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/37908/reducao-da-maioridade-penal>. Acesso em: 3 de out. 2016.

G1, Globo. *87% são a favor da redução da maioridade penal, diz Datafolha.* Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/87-dos-brasileiros-sao-favor-da-reducao-da-maioridade-penal.html>. Acesso em: 24 de fev. 2017.

MACHADO, Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). *Constituição Federal interpretada:* artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 7. ed. Barueri: Manole, 2016.

MASSON, Cleber. *Direito Penal esquematizado:* parte geral. 9. ed. São Paulo: Método, 2015.

MAY, Brigitte Remor de Souza. *PEC da maioridade penal versus princípios constitucionais e estatutários.* Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/backup/pec-da-maioridade-penal-versus-principios-constitucionais-e-estatutarios-por-brigitte-remor-de-souza-may/>. Acesso em: 28 de fev. 2017.

MORTARI, Marcos. *Muito além da violência: como a redução da maioridade penal pode mudar sua vida?.* Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/4118988/muito-alem-violencia-como-reducao-maioridade-penal-pode-mudar-sua>. Acesso em: 25 de fev. 2017.

NASCIMENTO, Luciano. *Reduzir maioridade penal não vai reduzir violência, diz Unicef.* Disponível em: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2015/06/reduzir-maioridade-penal-nao-vai-resolver-violencia-diz-unicef>. Acesso em: 24 de fev. 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado:* em busca da Constituição Federal das Crianças e dos Adolescentes. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

RANGEL, Paulo. *A redução da menor idade penal: avanço ou retrocesso social?:* a cor do sistema penal brasileiro. São Paulo: Atlas, 2015.



Os tratados internacionais sobre direitos humanos e seu papel complementar no ordenamento jurídico brasileiro: a ampliação do conceito de pessoa com deficiência adotada pela convenção de Nova Iorque e sua prevalência sobre a lei brasileira

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-4

Dorival Guimarães Pereira Júnior[1]

Fernando Luis de Assis Oliveira Barbosa[2]

Resumo: O presente artigo se propõe a analisar o processo de internalização da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. A discussão se propõe a verificar os impactos da incorporação desse tratado ao ordenamento brasileiro com *status* de Emenda Constitucional. Busca-se, também, avaliar a necessidade de revisão da legislação infraconstitucional que cuida da matéria, de modo a garantir máxima eficácia à norma internalizada.

Palavras-chave: Tratado Internacional. Direitos humanos. Convenção de Nova Iorque. Internalização. Emenda Constitucional. Pessoa com deficiência. Controle de convencionalidade.

1 Pós-graduado em Direito Administrativo e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de Paris. Professor de Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado dos cursos de Direito e Relações Internacionais do Ibmec-MG. Coordenador da graduação em Direito do Ibmec-MG. Advogado.

2 Pós-graduado em Direito Privado pela Universidade Cândido Mendes. Advogado.

***Abstract*:** *This article proposes to analyze the process of internalization of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, signed in New York on March 30, 2007. The discussion aims to verify the impacts of the incorporation of this treaty to the Brazilian juridical system with status of Constitutional Amendment. It also seeks to evaluate the need for revision of the internal infraconstitutional legislation related to the matter, in order to ensure effectiveness of the internalized treaty.*

Keywords: *International treaty. Human rights. New York Convention. Internalization. Constitutional amendment. Disabled person. Conventionality control.*

1 – Introdução

Se, por um lado, as interações entre os estados, sobretudo por questões econômicas, são realidade inconteste e manifestação cada vez mais dinâmica e incontornável, a inter-relação entre os ordenamentos jurídicos e a influência do Direito Internacional sobre a ordem interna estatal, embora cada vez mais frequentes, nem sempre ocorrem de forma óbvia ou automática.

Nesse contexto de internacionalização do debate de diversos temas do Direito, têm preponderância as iniciativas de reconhecimento e normatização de temas ligados aos direitos humanos.

Importa, portanto, analisar a eficácia do Direito Internacional e sua incorporação na ordem interna dos estados. De forma prática, trata-se de examinar como os tratados sobre matéria de direitos humanos celebrados pelo Brasil são internalizados em nosso ordenamento e qual o impacto que eles trazem às normas internas preexistentes e futuras.

O presente artigo analisa o processo de internalização da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007[3], e os seus efeitos no ordenamento brasileiro.

3 Aprovada pelo Congresso Nacional em 9 de julho de 2008, por meio do Decreto Legislativo 186/2008, e promulgada em 25 de agosto de 2009, pelo Decreto nº 6.949/2009.

A análise proposta é necessária em virtude dos impactos decorrentes da internalização de uma norma de direitos humanos sobre a legislação pátria – norma esta que trouxe novo conceito para a expressão "pessoas com deficiência" – e, eventualmente, sobre a possibilidade do exercício de controle de convencionalidade – seja difuso ou concentrado – das normas brasileiras que se encontrem em descompasso com as previsões nela contidas.

Para tanto, há que se analisar a evolução do debate acerca da posição dos tratados na pirâmide normativa brasileira, em especial dos tratados sobre direitos humanos.

2 – O *status* normativo dos tratados sobre direitos humanos no Brasil: de norma supralegal (A) a norma constitucional (B)

Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004[4], verificava-se, no Brasil, forte divergência entre os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do *status* jurídico assumido pelos tratados internacionais ratificados pelo Brasil relativos a direitos humanos.

Parte significativa da doutrina, interpretando o § 2º do art. 5º da Constituição, antes mesmo da EC 45/2004, sustentava que os referidos tratados entrariam em vigor no ordenamento jurídico com *status* de *normas constitucionais*.

Parte isolada da doutrina, inclusive, se posicionava no sentido de que as normas de direitos humanos insculpidas em tratados internacionais, ao serem internalizadas no Brasil, deveriam ser tomadas, até mesmo, por *normas supraconstitucionais* (MAZZUOLI, 2011, p. 31).

A inclusão do § 3º ao art. 5º da Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, expressamente previu o rito para internalização de tratados de direitos humanos

4 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm

com força de emendas constitucionais, trazendo novos contornos à discussão.

Com a promulgação da referida emenda constitucional, surge novo debate acerca das normas internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Estado brasileiro, vez que a Constituição confere *status* de emenda à Constituição somente àqueles tratados "que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros"[5].

Nesse sentido, assume relevância significativa, a despeito da divergência doutrinária existente, o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal ao pronunciar-se acerca da hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos internalizados pelo Brasil, seja seguindo o rito especial fixado pelo § 3º do art. 5º da Constituição Federal, seja com a sua internalização seguindo o rito ordinário.

Tal pronunciamento ocorreu quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 3 de dezembro de 2008 e que teve seu acórdão publicado em 5 de junho de 2009, e inaugurou a tese da *supralegalidade* dos tratados sobre direitos humanos, verdadeira construção jurisprudencial.

3 – A supralegalidade dos tratados de direitos humanos: uma construção jurisprudencial

O indigitado julgamento fixou o entendimento de que os instrumentos internacionais de direitos humanos internalizados pelo processo ordinário gozariam de *status* de ***normas supralegais***, abaixo dos dispositivos constitucionais sobre a matéria e acima da legislação infraconstitucional.

De modo a estabelecer um tratamento próprio para a matéria, o Supremo Tribunal Federal se posicionou no Recurso Extraor-

5 Art. 5º, § 2§ 3º, da Constituição Federal

dinário 466.343/SP sobre a hierarquia dos tratados, e, em especial, sobre aqueles que versem sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil, fixando o entendimento de que, caso não fossem internalizados nos moldes previstos no § 3º do art. 5º da Constituição da República, os tratados de direitos humanos gozariam de status supralegal [6]– abaixo das normas constitucionais, mas acima dos demais diplomas normativos pátrios. Do julgado supracitado se extraem os excertos abaixo:

> **Assim, a premente necessidade de se dar efetividade à proteção dos direitos humanos nos planos interno e internacional torna imperiosa uma mudança de posição quanto ao papel dos tratados internacionais sobre direitos na ordem jurídica nacional.**
>
> **É necessário assumir uma postura jurisdicional mais adequada às realidades emergentes em âmbitos supranacionais, voltadas primordialmente à proteção do ser humano".**
>
> [...]
>
> "Portanto, **diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos direitos humanos**, não é difícil entender que a **sua internalização no ordenamento jurídico**, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, **tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante.**
>
> [...]
>
> Tendo em vista o **caráter supralegal** desses diplomas normativos internacionais, **a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante**

6 "Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade. Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana" (trecho do Rext. 466.343/SP).

> **também tem sua eficácia paralisada.** (BRASIL, 2009, p. 28, grifo nosso).

Do julgado acima, além do entendimento esposado acerca da *supralegalidade* dos tratados de direitos humanos, há uma outra conclusão apresentada pelo STF que merece destaque: a análise quanto aos efeitos da internalização dos tratados internacionais em relação à legislação vigente, que teria *efeito paralisante.* Senão vejamos:

> Nesse sentido, é possível concluir que, diante da supremacia da Constituição sobre os atos normativos internacionais, **a previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel** (art. 5º, inciso LXVII) **não foi revogada** pelo ato de adesão do Brasil ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), **mas deixou de ter aplicabilidade diante do efeito paralisante desses tratados em relação à legislação infraconstitucional que disciplina a matéria**, incluídos o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e o Decreto-Lei n° 911, de 1º de outubro de 1969.
>
> Tendo em vista o **caráter supralegal** desses diplomas normativos internacionais, **a legislação infraconstitucional posterior que com eles seja conflitante também tem sua eficácia paralisada**. É o que ocorre, por exemplo, com o **art. 652 do Novo Código Civil** (Lei n° 10.406/2002), que reproduz disposição idêntica ao art. 1.287 do Código Civil de 1916. (BRASIL, 2009, p. 28, grifo nosso).

Todavia, a nosso ver, as referidas normas, ao serem internalizadas – não se levando em consideração aquelas erigidas à condição de emendas à constituição –, não são dotadas de mero **efeito paralisante**, mas sim, têm o condão de, **tacitamente**, revogarem os dispositivos infraconstitucionais que se encontrem em contradição com o seu conteúdo.

Sobre a supremacia da Constituição, acertado é o entendimento de Ferrer Mac-Gregor (2014, p. 29):

> Al comentar Hamilton este principio en *El Federalista* (1780), sostenía que la Constitución es de hecho una

> *ley fundamental*, debiendo ser así considerada por los jueces, de tal manera que "debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios".15 Asimismo, Hamilton reflexionaba sobre el derecho de los tribunales a declarar nulos los actos del Poder Legislativo con fundamento en que son contrarios a la Constitución [...]
>
> Se dejaba en claro la supremacía de la Constitución: "ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido.17 (FERRER MAC-GREGOR, 2014, p. 29).

Da mesma forma, Maués (2013), ao tecer comentários acerca dos efeitos das normas de direitos humanos internalizadas, afirma o seguinte: "A incorporação das normas internacionais permite, ademais, que os próprios tribunais nacionais contribuam para garantir o cumprimento das obrigações pelos Estados, quando se lhes reconhece competência para aplicá-las diretamente." (KELLER; STONE SWEET, 2008 *apud* MAUÉS, 2013, pp. 226-227, grifo nosso).

Nesse sentido, e ultrapassado o debate sobre o *status* normativo dos tratados sobre direitos humanos no País, cumpre analisar o principal objeto do presente artigo, qual seja, a Convenção de Nova Iorque, tratado celebrado em 2007 e que constitui o primeiro tratado formalmente constitucional do ordenamento jurídico brasileiro.

4 – O *status constitucional* dos tratados de direitos humanos e a Convenção de Nova Iorque de 2007: o primeiro tratado *formalmente* constitucional

Conforme assinalado anteriormente, a Convenção de Nova Iorque foi assinada em 30 de março de 2007. Merece destaque a informação de que a construção do texto do instrumento internacional contou com a participação ativa da República Federativa do Brasil, fato comprovado pela leitura da Exposição de Motivos apresentada pelo Ministério das Relações Exteriores, em 26 de julho de 2007:

> O Brasil assinou em 30 de março último, na sede da ONU, em Nova York, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. A referida Convenção é um dos grandes instrumentos de direitos humanos do sistema ONU e representa considerável avanço na luta pela promoção dos direitos das pessoas com deficiência.
>
> 2. Lembro que, na negociação da Convenção, houve grande empenho técnico e político de diferentes órgãos governamentais e de movimentos sociais das pessoas com deficiência.
>
> 3. Diante da importância política da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, demonstrada pela participação abrangente no processo negociador, submeto à Vossa Excelência projeto de Mensagem, juntamente com o texto dos instrumentos em questão, para análise do Congresso Nacional.
>
> 4. Sugiro que, por se tratar de Convenção sobre direitos humanos, os textos sejam encaminhados ao Congresso Nacional com a expressa menção do interesse do Poder Executivo em vê-los incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com equivalência a emenda constitucional, em consonância com o dispositivo do § 3º, do Artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 2007, p. 1)

Sobre a natureza de direitos humanos da matéria que cuida a referida convenção, trazemos o seguinte posicionamento[7]:

> Sobre os direitos humanos pode se dizer que a ideia vem desde os tempos antigos, quando estes ainda eram conhecidos por "direitos do homem" e precedidos por outros conceitos do direito, como naturais, inalienáveis, essenciais ou inerentes às pessoas. Filósofos gregos e romanos já os entendiam como direitos devidos ao simples fato da condição humana, estando estes direitos implícitos na própria essência do ser humano e por isso acima do direito positivo. Assim, a lei escrita pelo

7 http://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/A%20Convencao%20sobre%20os%20Direitos%20das%20Pessoas%20com%20Deficiencia%20Comentada.pdf

homem não pode eliminar ou reduzir este direito essencial que existe independentemente do reconhecimento legislativo.

[...]

Podemos notar que faltava um tratamento legal internacional mais voltado para a temática dos direitos humanos das pessoas com deficiência o que se alcança com a Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. A presente Convenção, em seu artigo primeiro, abaixo transcrito, define de plano que seu propósito é proteger e assegurar as condições de igualdade dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todas as pessoas com deficiência.

[...]

Analisando mais atentamente a edição do artigo primeiro, acima transcrito, observamos que **o legislador internacional preocupou-se mais com a garantia de que pessoas com deficiência possam gozar dos direitos humanos e de sua liberdade fundamental do que propriamente em instituir novos direitos. A técnica empregada foi adotar como parâmetro as condições de igualdade, tanto que ao desdobrar o artigo, reforça a ideia de que barreiras sociais podem impedir a participação do segmento em condições de igualdade. Portanto, podemos concluir que a conduta adotada pelo legislador internacional, para que as pessoas com deficiência usufruam dos seus direitos e liberdades, é justamente a maior condição de igualdade.**

Igualdade é um composto que pressupõe o respeito às diferenças pessoais, não significando o nivelamento de personalidades individuais. Pelo contrário, não se ganha uma efetiva e substancial igualdade sem que se tenha em conta as distintas condições das pessoas.

[...]

A igualdade fica prejudicada quando se processam discriminações injustas a uma pessoa ou a determinado grupo e a injustiça da discriminação ocorre quando se coloca a pessoa em situação de inferioridade que seja lesiva a sua dignidade.

A inclusão do § 3º ao art. 5º da Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, expressamente previu rito para internalização de tratados de direitos humanos com força de emendas constitucionais.

Por força do citado dispositivo, um tratado que verse sobre direitos humanos, ao alcançar, na fase do *referendum* parlamentar (aprovação pelo Congresso prevista no inciso I do art. 49 da Constituição), quórum de aprovação das emendas constitucionais[8], será a elas equivalente.

Embora a Emenda nº 45 tenha sido aprovada em 2004, apenas em 2008 houve a primeira aprovação de um tratado sobre direitos humanos que tenha sido internalizado com *status* normativo constitucional: a Convenção de Nova Iorque.

Em 9 de julho de 2008, foi publicado o Decreto Legislativo nº 186/2008, que aprovou "nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007".

Ao aprovar o texto da convenção conforme previsão do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o Congresso Nacional atendeu ao pleito do Poder Executivo de incorporação das normas da convenção e de seu protocolo facultativo com status de emenda constitucional.

A convenção supracitada foi ratificada por meio do Decreto Federal nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, passando a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, com status de emenda constitucional. Dessa forma, e por força da referida internalização, o conceito de deficiência, para todo o território nacional, a partir de então, passou a ser o seguinte:

8 Votação, nas duas casas do Legislativo Federal, em dois turnos, com aprovação em cada uma das votações por três quintos dos seus respectivos membros.

> "Artigo 1
>
> [...]
>
> **Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas**. (BRASIL, 2009, grifo nosso),

Reforçando o entendimento esposado, vale mencionar o parecer da comissão de defesa das pessoas com deficiência da ALMG quando da tramitação do projeto de lei que deu origem à Lei Estadual 21.458, de 6 de agosto de 2014[9]:

> A Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, realizada na Guatemala em maio de 1999 e promulgada pelo Decreto Federal nº 3.956, de 8/10/2001, define pessoa com deficiência como aquela que apresenta uma restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória, que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social.
>
> **A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela Organização das Nações Unidas em 13/12/2006 e com valor equivalente a uma emenda constitucional, preconiza em seu art. 1º que "pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas".**
>
> O conceito enunciado pela Convenção das Nações Unidas promoveu importante alteração na forma como se

9 Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2011&n=1055&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.20110105505859%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue

> considera a deficiência, na medida em que deixa de focar a patologia do indivíduo para destacar a restrição, clara e inequívoca, que esse indivíduo enfrenta para participar na sociedade.
>
> **Em âmbito estadual, destaca-se a Lei nº 13.465, de 12/1/2000, que estabelece o conceito de pessoa com deficiência para fins de concessão de benefícios pelo Estado, que considera, em seu art. 1º, pessoa com deficiência aquela que, comprovadamente, apresente desvantagem no que se refere à orientação, à independência física ou à mobilidade, ou desvantagem de ordem neuropsíquica que acarrete dificuldade para o exercício de ocupação habitual, para a interação social e para a independência econômica, em caráter permanente.**
>
> **Não há na legislação brasileira, nem nas convenções internacionais, qualquer menção de síndromes ou doenças como definidoras de deficiência. A legislação define pessoa com deficiência a partir da delimitação das características e especificação das desvantagens dela decorrentes (orientação, independência física e mobilidade, neurológica ou psíquica). (**MINAS GERAIS, 2011, grifo nosso).

Da posição do Supremo Tribunal Federal é possível extrair que, a partir do ano de 2009, quando se deu a ratificação da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência e seu protocolo facultativo, os dispositivos constitucionais e a legislação infraconstitucional brasileira deveriam passar a ser interpretados pelo prisma daquele ato normativo internacional (aí incluído o próprio protocolo facultativo).

Dessa forma, o disposto na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, quando da ratificação do tratado, passou, então, a se sobrepor aos dispositivos infraconstitucionais existentes no ordenamento jurídico pátrio, naquilo em que estes lhe contrapusessem.

Reconhecido o *status* constitucional da Convenção de Nova Iorque, é inegável que quaisquer dispositivos previstos em nosso ordenamento, sejam anteriores ou posteriores, devem a ela adequar-se, e, havendo qualquer contrariedade normativa in-

terna com o ato internacional, prevalecerá, obrigatoriamente, o conteúdo da Convenção.

Analisando a Lei 8.989/95, que dispõe sobre a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física[10], a título meramente exemplificativo, procederemos à confrontação do texto da Convenção de Nova Iorque com o estabelecido no art. 1º dessa lei, em especial no que diz respeito à definição de cegueira, para fins de isenção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI):

> Art. 1º Ficam isentos do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI os automóveis de passageiros de fabricação nacional, equipados com motor de cilindrada não superior a dois mil centímetros cúbicos, de no mínimo quatro portas inclusive a de acesso ao bagageiro, movidos a combustíveis de origem renovável ou sistema reversível de combustão, quando adquiridos por:
>
> [...]
>
> IV – pessoas portadoras de deficiência física, visual, mental severa ou profunda, ou autistas, diretamente ou por intermédio de seu representante legal;
>
> [...]
>
> § 1º Para a concessão do benefício previsto no art. 1º é considerada também pessoa portadora de deficiência física aquela que apresenta alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções.

10 Conforme redação dada pela Lei nº 10.754/2003.

> § 2º **Para a concessão do benefício previsto no art. 1º é considerada pessoa portadora de deficiência visual aquela que apresenta acuidade visual igual ou menor que 20/200 (tabela de Snellen) no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 20°, ou ocorrência simultânea de ambas as situações**. (BRASIL, 1995, grifo nosso).

Percebe-se, da leitura do dispositivo legal supra, que a definição de deficiência por ele trazida nada mais fez do que restringir o conceito de deficiência visual, devendo a referida norma ter sua aplicação afastada ante sua incompatibilidade com aquela de caráter de emenda à Constituição.

Na defesa do novo conceito de pessoa com deficiência, no ano de 2009, foi proposta pela Procuradoria-Geral da República a ADPF nº 182, num exercício de controle concentrado de convencionalidade/constitucionalidade perante o STF. De acordo com Bublitz (2012):

> A ADPF 182 do STF[24] busca alterar a definição conceitual de pessoa com deficiência prevista no art. 20, § 2º, da Lei Orgânica da Assistência Social, diga-se Lei nº 8.742/1993, que corresponde a "pessoa incapacitada para a vida independente e para o trabalho", fundamentando seu argumento na incompatibilidade desta definição com aquela estabelecida no art. 1º da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008[25].
>
> **A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, assinada em 30 de março de 2007 e ratificada em 1º de agosto de 2008 pelo Brasil, possui status de emenda constitucional e, como tal, não tem recebido a devida consideração pelos seus efeitos constitucionais no campo dos direitos fundamentais**. Trata-se do primeiro tratado internacional de direitos humanos aprovado nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, segundo o qual "os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais"[26].

[...]

> **Observa-se que o § 2º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993 não foi recepcionado pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, de acordo com o procedimento previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988.**
>
> **A equivalência à emenda constitucional implica, por sua vez, a constitucionalização do conceito de pessoa com deficiência. Assim procedendo, estabelece nova ótica de leitura para a própria Constituição, que utilizava a expressão "portador de deficiência", bem como a invalidade de toda a legislação infraconstitucional que seja com ela incompatível**. (BUBLITZ, 2012, p. 364, grifo nosso)

Com a entrada em vigor do Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Federal nº 13.146 –, em 6 de julho de 2015, houve a alteração expressa do texto da Lei Federal 8.742/93, de modo que, atualmente, o conceito constante da norma encontra-se em conformidade com a Convenção de Nova Iorque.

A despeito do fato de o Supremo Tribunal Federal ainda não ter se pronunciado sobre o mérito da referida ADPF, entendemos que, em virtude da alteração legislativa levada a efeito, a ação proposta não será objeto de pronunciamento de mérito, haja vista ter perdido seu objeto com a alteração legislativa.

É patente que a negativa de aplicação do disposto na Convenção de Nova Iorque, bem como a manutenção de regras restritivas de direitos de pessoas com deficiência, nos termos da Convenção e de seu protocolo facultativo, caso não sejam rechaçadas pelo Poder Judiciário brasileiro, podem, numa situação extrema, levar o Brasil a ser denunciado perante o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, conforme estabelecido no Protocolo Facultativo da supracitada convenção – instrumento também internalizado pelo Brasil com status de emenda constitucional.

Dessa forma, o Poder Judiciário, diante da inação do Legislativo de retirar do ordenamento as normas que contrariem conven-

ções internacionais ou de adequá-las aos dispositivos internalizados, deverá, então, garantir, em controle difuso ou concentrado, que não só o texto convencional seja respeitado, mas que, também, as decisões prolatadas estejam em conformidade com a interpretação conferida pela Corte Interamericana.

Sobre o papel do magistrado na aplicação dos tratados e das convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, o Ministro do STF Celso de Mello assim se pronunciou no HC 87.585[11]:

> **Presente esse contexto, convém insistir na asserção de que o Poder Judiciário constitui o instrumento concretizador das liberdades civis, das franquias constitucionais e dos direitos fundamentais assegurados pelos tratados e convenções internacionais subscritos pelo Brasil. Essa alta missão, que foi confiada aos juízes e Tribunais**, qualifica-se como uma das mais expressivas funções políticas do Poder Judiciário.
>
> [...]
>
> **É dever dos órgãos do Poder Público – e notadamente dos juízes e Tribunais – respeitar e promover a efetivação dos direitos garantidos pelas Constituições dos Estados nacionais e assegurados pelas declarações internacionais, em ordem a permitir a prática de um constitucionalismo democrático aberto ao processo de crescente internacionalização dos direitos básicos da pessoa humana**. (BRASIL, 2009, p. 7 , grifo nosso).

Na aplicação do ordenamento jurídico, portanto, não se pode olvidar que os tratados incorporados ao direito pátrio são normas internas e, uma vez identificado o seu status na pirâmide brasileira, devem compor a análise na busca de uma solução de eventual conflito normativo.

Sarlet (2013) afirmou, sobre o controle de convencionalidade no Brasil:

11 STF – HC 87.585: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891

> Independentemente da posição adotada em prol de uma hierarquia constitucional de **todos os tratados em matéria de direitos humanos (portanto, também os que versam sobre direitos sociais, econômicos e culturais) ratificados pelo Brasil, é possível afirmar que tanto os tratados incorporados pelo rito previsto no § 3° do artigo 5° da CF, quanto os demais tratados ratificados por maioria simples e aprovados até o advento da Emenda Constitucional n. 45/2004, os quais, de acordo com a atual orientação adotada pelo STF, possuem hierarquia supralegal, ensejam, por força de sua superior hierarquia em relação ao restante da normativa interna, notadamente todo e qualquer ato normativo de matriz legal ou infralegal, a possibilidade de aferição da compatibilidade entre tais atos normativos e os tratados que lhes são agora superiores. Isso, como já referido, ficou evidenciado na decisão do STF sobre a proscrição – mediante um efeito "paralisante" – da eficácia de toda e qualquer hipótese legal prevendo a prisão civil do depositário infiel, seja ela criada antes da aprovação do tratado seja ela introduzida posteriormente**.35 Assim, sem que se vá aqui adentrar o tema específico da prisão civil e do acerto da decisão do STF no concernente ao tema, o que importa nesta quadra é a constatação de que se cuidou da primeira vez em que a mais alta Corte brasileira efetuou o que passou, também no Brasil, a ser chamado de um controle de convencionalidade. (SARLET, 2013, p.403, grifo nosso).

Na hipótese de descumprimento das obrigações constantes de instrumentos internacionais ratificados pelo País, esgotadas, inclusive, as esferas judiciais para a garantia dos direitos sem a devida prestação jurisdicional, existe a possibilidade de responsabilização internacional do País por descumprimento de obrigação convencional.

Sobre os limites de atuação no controle CONCENTRADO de convencionalidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos, mais uma vez trazemos a lição de Ferrer Mac-Gregor (2011):

> 5. **En principio, es necesario recordar que la Corte IDH, ha considerado que "si el Estado ha violado o no sus obligaciones internacionales en virtud de las**

> **actuaciones de sus órganos judiciales, puede conducir a que este Tribunal [Interamericano] deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana,' lo cual incluye, eventualmente, las decisiones de tribunales superiores**"4 [...] **La actuación de los órganos nacionales (incluidos los jueces), además de aplicar la normatividad que los rige en sede domestica, tienen la obligación de seguir los lineamientos y pautas de aquellos pactos internacionales que el Estado, en uso de su soberanía, reconoció expresamente y cuyo compromiso internacional asumió**. [...](FERRER MAC-GREGOR, 2011, p. 919, grifo nosso)

> 11. De Io expuesto **se concluye que la jurisdicción interamericana será competente, en determinados casos, para revisar las actuaciones de los jueces nacionales, incluido el correcto ejercicio del "control de convencionalidad", siempre y cuando el análisis se derive del examen que realice de la compatibilidad de la actuación nacional a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de sus Protocolos adicionales Y de su propia jurisprudencia convencional**. (FERRER MAC-GREGOR, 2011, p. 922, grifo nosso).

Dessa forma, o controle de convencionalidade pode ser exercido de maneira difusa, levando-se em consideração o caso concreto submetido à apreciação do Judiciário local, ou concentrada, no âmbito nacional, pelas cortes superiores (no caso específico do Brasil, caso o processo de ratificação do tratado tenha se dado de acordo com o disposto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal, o controle concentrado será exercido pelo STF) Por fim, no âmbito internacional, a Corte Interamericana também pode exercer o controle concentrado de convencionalidade, de modo a garantir que os signatários dos instrumentos internacionais de direitos humanos envidem todos os esforços à sua disposição para lhes garantir a máxima efetividade.

5 – CONCLUSÃO

Com a incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro da Convenção de Nova Iorque, reconhecido o seu status de emenda constitucional, a existência de normas em vigor que restrinjam o conceito de pessoa com deficiência ou que possam impedir o exercício de direitos nelas garantidos, por estarem em desconformidade com a ordem constitucional em vigor, devem ser combatidas.

À disposição do operador existem as possibilidades de buscar o Judiciário para o exercício de controle difuso de convencionalidade/constitucionalidade e, no caso de esgotamento das vias judiciais sem a garantia dos direitos constitucionais, recorrer à Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio de seu Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e proceder à denúncia do Brasil pela violação de dispositivos de tratado internacional.

Na busca pela máxima efetividade dos dispositivos constitucionais, torna-se imprescindível levar ao conhecimento do maior número de pessoas possível a existência da internalização de tratado sobre os direitos da pessoa com deficiência e os seus impactos no ordenamento jurídico pátrio, de modo a se garantir aos destinatários da norma o efetivo exercício de seus direitos.

Reconhecida a prevalência da definição mais ampla, tal qual adotada pelo Brasil ao aderir ao tratado (a qual, como demonstrado, goza de status constitucional), resta vedada, portanto, a edição ou a sobrevivência, em nosso Direito, de qualquer ato normativo ou administrativo que reduza ou restrinja a definição advinda daquele acordo internacional, sob pena de atentar contra a própria Constituição.

6 – REFERÊNCIAS

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 45,* de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 de janeiro de 2018

BRASIL. *Decreto n. 6.949,* de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 18out. 2017.

BRASIL. *Decreto Legislativo n. 186,* de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm>. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. *Lei nº 8.989,* de 24 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8989.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 466.343* São Paulo. DJe, Brasília, n. 104, p. 1106-1330, 05 jun. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 17 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 87.585 Tocantins.* DJe, Brasília, n. 118, p. 237-365, 26 jun. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>. Acesso em: 11out. 2017.

BUBLITZ, Michelle Dias. Conceito de pessoa com deficiência: comentário à ADPF 182 do STF. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul,* Porto Alegre, v. 39, n. 127, 2012.. Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/772>. Acesso em: 15 out. 2017.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad: a la luz del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Cidade do México, v. 44, p. 917-967, 2011.

_____, Eduardo. El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucional. *Urbe et Ius: Revista de Opinión Jurídica, Local,* v. 1, n. 11, p. 27-39, 2014.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos,* São Paulo, v 10, n. 18, jun. 2013. p. 215-235. Disponível em: <www.corteidh.or.cr/tablas/r32493.pdf>. Acesso em: 14 out. 2017.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis.* 2. ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. – (Coleção direito e ciências afins; v. 4).

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência. *Parecer para o 2º Turno do Projeto de Lei nº 1.055/2011.* Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/documento.html?a=2011&n=1055&tipoProjeto=PROJETO%20DE%20LEI&s=PL&link=%2Fproposicoes%2Fpesquisa%2Favancada%3Fexpr%3D%28PL.20110105505859%5Bcodi%5D%29%5Btxmt%5D%26pesqProp%3Dtrue>. Acesso em: 13 out. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Constituição federal de 1988, os tratados internacionais de direitos humanos e o assim chamado controle de convencionalidade dos atos normativos internos analisados à luz do caso dos direitos sociais, econômicos e culturais. In: STRAPAZZON, Carlos Luiz; BARCELÒ I SERRAMALERA, Mercè (Orgs.). *Direitos fundamentais em Estados compostos.* Chapecó: Ed. Unoesc, 2013. p. 379-412.

5

O aspecto relacional da *accountability* social na política de educação brasileira: ações e estratégias da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-5

Antonio Carlos Andrade Ribeiro[1]

Vilmar Klemann[2]

Mayra Thaís Andrade Ribeiro[3]

Resumo: Analisamos as ações e estratégias do conjunto de organizações reunidas sob o nome Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha). Examinamos as atividades, levadas a cabo por esses atores, que objetivam incidir na formulação, execução e prestação de contas das políticas públicas de educação. Encontramos que a Campanha tem orientado comportamentos na esfera política, os quais transformam a relação Estado/sociedade e afetam a estrutura jurídico-normativa do País na garantia do direito à educação. As ações dessa coalizão mostram que estratégias midiáticas, de mobilização e jurídicas são fundamentais para a concretização da *accountability* social, marcada por um aspecto relacional que exige a

1 Professor de Ciência Política e Sociologia no Departamento de Ciências Humanas da Unifal – MG. Doutor em Sociologia e mestre em Ciência Política. Pesquisador do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Análise de Redes Sociais (GIARS) e líder do Observatório de Inovações e Redes Organizacionais (Oiro).

2 Especialista em Democracia, Movimentos Sociais e República. Especialista em História do Brasil.

3 Advogada. Doutora em Direito. Especialista em Estudos Diplomáticos. Membro da Liga Acadêmica Jurídica de Minas Gerais (PUC Minas).

interação entre agentes das diferentes dimensões de *accountability* de modo a garantir efetividade para as iniciativas executadas pela Campanha.

Palavras-chave: *Accountability*. Redes sociais. Controle social. Mobilização. Educação..

Abstract: *We analyzed the set of actions and strategies of the organizations brought together under the name National Campaign for the Right to Education. We studied the activities, carried out by these actors, that aim to impact the formulation, execution and the presentation of the accounts of public policies of education. We found that the campaign has guided behavior in the political sphere which transforms the relationship between state and society and has affected the legal and regulatory framework of the country in ensuring the right to education. The actions of this coalition show that media, mobilization and legal strategies are fundamental to the achievement of social accountability, marked by a relational aspect that requires the interaction between agents of the different dimensions of accountability to ensure effectiveness in the initiatives implemented by the campaign.*

Keywords: *Accountability. Social networks. Social control. Mobilization. Education.*

1 – Introdução

Direito à educação: uma promessa ainda não cumprida

Em cada fase da história da humanidade, percebemos que a educação teve (e tem) uma finalidade e um propósito. Na Grécia Antiga, por exemplo, especialmente em Esparta, de um modo geral a educação desenvolvida estava intimamente ligada ao caráter militarista. Desde a mais tenra idade, percebemos que a formação do indivíduo era reconhecida como uma função a ser obrigatoriamente assumida pelo próprio Estado. Já durante a colonização do Brasil, quando da implantação da escola entre os povos indígenas, cujas primeiras iniciativas coincidem com o período em que os europeus se instalaram no Brasil, movimentos educativos foram utilizados para impulsionar o processo de colonização, desdobrados em diferentes formas, entre elas o

proselitismo religioso sobre os gentios (BERGAMASCHI, 2007). A partir de 1964, com a implantação da ditadura militar no Brasil, o modelo político econômico teve como característica fundamental um projeto desenvolvimentista que buscava acelerar o crescimento socioeconômico do País e, nesse sentido, a política pedagógica tecnicista teve o objetivo de formar força de trabalho para o mercado (LIRA, 2010).

Atualmente, a educação compõe o rol dos direitos humanos, os quais estão consignados e consagrados em acordos e tratados internacionais ratificados pela maioria dos países do mundo. No caso brasileiro, além de sermos signatários da Declaração das Nações Unidas, proclamada em 1942, da qual o Brasil tornou-se signatário em 1943, e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, foi somente com o processo de democratização, iniciado em 1985, que o Estado brasileiro passou a ratificar os principais tratados de proteção dos direitos humanos, que passam a fazer parte do texto Constituição Federal, promulgada em 1988, e passou a consagrar princípios da prevalência dos direitos humanos e da dignidade humana, o que levou o Brasil a se inserir no cenário de proteção internacional dos direitos humanos (PIOVESAN, 2014). Entretanto, a distância entre os discursos ratificados nos acordos e as práticas das políticas públicas no Brasil ainda é gritante. Os governos brasileiros desenvolvem políticas públicas no campo da educação aquém do que se orienta nos tratados internacionais. Diante da omissão dos governos, a sociedade civil se organizou para reivindicá-las e para fiscalizar e sugerir programas e políticas de educação. Nesse contexto, diversas organizações civis relacionadas ao tema da educação organizaram uma campanha permanente pelo acesso ao direito à educação de qualidade no País. Intitulada Campanha Nacional pelo Direito à Educação, essa iniciativa se destaca entre outros movimentos por se tratar de um esforço de coordenação das ações direcionadas à defesa da educação pública, laica, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. A Campanha reúne sindicalistas, professores, gestores, pais de alunos, defensores da educação inclusiva, fundações empresariais, estudantes, etc., com o intuito de exercer a política de *accountability* social em defesa do direito à educação.

Neste artigo, abordamos as ações e estratégias da Campanha enquanto um caso empírico de exercício da *accountability* social que nos permite entender aspectos relevantes do exercício dessa política, considerando a necessidade de interação entre o conjunto diversificado de atores sociais que se mobilizam para garantir efetividade dessa dimensão da *accountability*. Atentamos para a seguinte questão: como os membros da Campanha Nacional pelo Direito à Educação exercem a política de *accountability* social? E, consequentemente, que lições podemos aprender com o caso analisado para avançar no entendimento sobre como funciona o exercício da *accountability* social?

Este artigo se estrutura da seguinte forma: na primeira seção, apresentamos os aspectos teóricos relacionados ao tema da *accountability.* Na segunda seção, localizamos nosso estudo em relação à discussão sobre a dimensão social da política de *accountability*, observando questões pontuais discutidas na literatura. Na terceira seção, apresentamos a metodologia utilizada neste estudo. Em seguida, analisamos as práticas de *accountability* social realizadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Nas considerações finais, destacamos os principais achados da pesquisa, destacando a importância do aspecto relacional da *accountability* como responsável para o funcionamento do sistema de controle da política nas democracias contemporâneas.

2 – Uma prosa sobre *accountability*: breve conceituação.

O'Donnell (1998) apresentou uma abordagem inovadora ao distinguir duas dimensões da *accountability*: a vertical e a horizontal. O primeiro tipo engloba "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (O'DONNELL, 1998, p. 28). O segundo remete à "a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment*" (O'DONNELL, 1998, p. 40). Para Manin, Przeworski e Stokes (1999) a dimensão vertical eleitoral da *accountability*

ocorre em duas situações: quando o eleitor vota na expectativa de que o representante agirá para maximizar os desejos e as aspirações da população, ou quando o representante seleciona um conjunto de políticas necessárias para a reeleição. Ou seja, esse tipo de *accountability* exige uma avaliação retrospectiva, por parte dos eleitores, das ações empreendidas pelos governantes durante o mandato, exigência que torna questionável o grau de efetividade das eleições enquanto mecanismos de controle.

Por outro lado, a *accountability* horizontal exige um conjunto de agências estatais com delegação para supervisionar, controlar, punir e/ou retificar ações ilícitas. Organizadas em uma estrutura complexa, na qual cada agência tem sua função específica, a eficiência de tais agências é dependente do reconhecimento da interdependência entre elas. Shuggart, Moreno e Crisp (2003) ressaltam que na América Latina a *accountability* horizontal apresenta fragilidades em decorrência do mau funcionamento dos mecanismos verticais de controle (as eleições) e dos interesses presentes nestas sociedades. Esse argumento, embora preocupado com a efetividade dos mecanismos horizontais da *accountability*, revela que a interdependência dos agentes dessa política ultrapassa as fronteiras de suas dimensões, o que aponta a necessidade de interação entre os mecanismos de controle de diferentes dimensões para um adequado funcionamento do sistema.

O'Donnell (1998) apontou que a deficiência dos mecanismos horizontais na América Latina era fruto de um processo histórico, no qual houve acentuada identificação entre democracia e eleições. Essa identificação foi a base do que o autor nomeou de democracia delegativa: uma concepção de democracia aversa aos componentes liberais e republicanos das democracias contemporâneas e, por isso, insensível à importância dos controles horizontais. Desse ponto de vista, as eleições tornam-se um problema para o funcionamento do sistema, ao criarem uma base de legitimidade para os representantes eleitos agirem conforme entenda o "bem comum".

Em 2001, O'Donnell volta a dar contribuições importantes ao debate sobre o controle da política, ao estabelecer uma distin-

ção entre "agências de balanço" e "agências especializadas" que atuam na dimensão horizontal da política de *accountability*[4]. Enquanto o primeiro termo se refere às instituições diretamente associadas ao problema da divisão dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, consequentemente, ao sistema de freios e contrapesos, o segundo diz respeito a agências estatais especializadas às quais se atribuiu principalmente o papel de controlar, supervisionar, prevenir e promover sanções diante de ações negativas ou omissões de agências estatais, nacionais ou subnacionais.

Para além do debate sobre os mecanismos verticais e horizontais de *accountability*, Peruzzotti e Smulovitz (2002) passaram a ver nas ações realizadas por movimentos sociais, redes de ONGs e em alguns escândalos midiáticos, que visavam exigir e monitorar a legalidade das ações dos Estados na América Latina, uma forma alternativa de exercício da *accountability* que vinha passando despercebida nos estudos sobre o tema: a dimensão social dessa política. O argumento dos autores recupera a ideia de uma sociedade civil organizada e ativa, exercendo um importante papel com suas tentativas de controlar a classe governante. O conceito de *accountability* social trouxe para o centro do debate o conjunto de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis e pela mídia independente destinadas a supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades e exercer pressão sobre as agências de controle para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que as correspondam. Esse conjunto heterogêneo de atores sociais é responsável por ações que se somam ao repertório clássico de instrumentos eleitorais e legais de controle das ações de governo. O debate sobre a dimensão social da *accountability* destaca de forma mais clara a

4 Seguimos a tradução de Ribeiro e Higgins (2014). Os termos em espanhol são *balance* e *asignadas*. O primeiro termo foi traduzido literalmente. O segundo, cuja tradução seria atribuídas, optamos pelo termo especializadas, em função da natureza especializada das agências referidas na questão do controle da política entendido como fiscalização e promoção da transparência na gestão pública.

necessidade de interação dos agentes desse mecanismo com agentes de outros mecanismos para que suas ações alcancem os resultados esperados. Entretanto, tal interação ocorre em uma via de mão única, na qual os mecanismos sociais funcionariam como ativadores diretos dos mecanismos horizontais. Para Peruzzotti (2009) as iniciativas de *accountability* social incidem no funcionamento dos mecanismos verticais eleitorais e horizontais de duas maneiras fundamentais: (i) destacando o déficit ou os aspectos problemáticos no desempenho institucional de diferentes agências e organismos e, (ii) forçando a ativação de tais agências através da pressão social e midiática.

Ribeiro e Higgins (2014) destacam que as críticas à teoria da dimensão social ressaltam a baixa efetividade das ações dos agentes sociais imporem sanções aos transgressores. Por isso, os mecanismos sociais foram apontados como uma forma de controle meramente decorativa, um "faz de conta". Entretanto, lembram os autores, parte da literatura respondeu às críticas formuladas pontuando a capacidade dos mecanismos sociais em gerarem custos reputacionais, ativar os mecanismos horizontais e soar os alarmes eleitorais, validando assim as ações promovidas pelos mecanismos sociais como uma forma de controle da política.

Schedler (2004) chama atenção para os controles transnacionais aos quais os governos nacionais encontram-se submetidos. Para ele, estes correspondem a outra via da política de *accountability* que precisa ser considerada quando buscamos entender o complexo sistema de controle da política. Schedler destaca que o processo de globalização também afetou a difusão e a conexão das práticas de prestação de contas. Disso resultou um conjunto amplo de organizações que atuam para além das fronteiras nacionais e influenciam os processos políticos internos referentes ao tema da fiscalização e da transparência pública. A lista é grande e variada: "Inclui desde Anistia internacional até a Corte Penal Internacional, desde o Fundo Monetário Internacional até o Fórum Mundial Social, desde o Protocolo de Kioto até *Greenpeace*, desde o Centro Carter até a Associação dos Estados Americanos" (SCHEDLER, 2004, p. 35).

O processo de globalização levou a emergência de novos agentes de *accountability* que não se encaixam facilmente na distinção clássica por posta por O'Donnell (1998) e estendida por Peruzzotti e Smulovitz (2002). Mais que a distinção entre Estado e sociedade civil, os mecanismos transnacionais apontam uma distinção extraterritorial para identificação de agentes de *accountability.* Entretanto, observamos que tais atores podem atuar nos territórios nacionais estabelecendo-se de forma independente ou influenciando os agentes da dimensão social diretamente, por meio de parcerias que envolvem financiamentos ou via articulação de ações em nível global que buscam difundir e reproduzir experiências. Além disso, os diversos tratados e acordos internacionais que vêm garantindo direitos universais, entre os quais o direito à educação, contribui para atuação desses atores transnacionais.

3 – A dimensão social e o aspecto relacional da *accountability*: uma visão sistêmica.

Mesmo que a eficiência da dimensão social da *accountability* tenha sido colocada em dúvida, é inegável que essa concepção ofereceu uma contribuição importante para a construção de uma visão ampliada de democracia e para a valorização de processos organizativos realizados autonomamente pela sociedade civil. O'Donnell (2002) destacou um desafio adicional ao pontuar a necessidade de diferenciarmos os agentes da dimensão social para avançarmos no entendimento sobre como funciona a *accountability* social. Peruzzotti (2009) observou a atuação de tipos específicos de atores que atuam nessa dimensão, quais sejam: os movimentos sociais, as associações civis e a mídia independente. Além de tipificar os agentes da *accountability* social, Peruzzotti (2009) destacou diferentes estratégias de atuação mobilizadas por esses: as vias judicial, midiática e de mobilização.

Ribeiro e Higgins (2014) apontam que os debates sobre *accountability* ganham novo fôlego ao se investigar a importância da interação entre os mecanismos de *accountability* horizontal e social, tanto intra quanto interdimensões. Ao anali-

sarem o que chamam de aspecto relacional da *accountability*, os autores trouxeram uma importante contribuição para a análise da *accountability* social no Brasil. Em diálogo com a literatura sobre o tema, lançam mão de uma tipologia que diferencia os grupos de atores que atuam nessa dimensão, considerando a forma de atuação dos seus agentes, se intermitente ou contínua, bem como a relação desses com o Estado, se chancelada[5] ou não[6]. O foco no processo interativo, mais que na questão da efetividade dos mecanismos isolados, revelou que os agentes da dimensão horizontal destacam-se como fonte de informação mais relevante para os agentes da dimensão social. Foram observadas interações entre todas as dimensões da *accountability* e seus subtipos (agências de balanço e especializadas, bem como os quatros grupos da tipologia citada). Além disso, foram identificadas relações entre as organizações civis, o que indica que não há uma dependência pura e simples dessas em relação às organizações do Estado.

A abordagem do aspecto relacional da *accountability* contribui para perceber que: (i) a relação entre os diferentes agentes da *accountability* não é tão linear como se supunha na literatura. Observa-se uma interação circular em que os recursos passam de um grupo de agente a outro; (ii) os agentes de *accountability* mobilizam diferentes atores que desempenham papéis específicos, mas não exclusivos; (iii) é necessário conhecer de forma profunda as estratégias de atuação dos diversos mecanismos de controle da política; (iv) é preciso investigar em detalhes os posicionamentos dos órgãos estatais em relação à atuação das organizações civis como agentes de controle da política. Neste artigo, buscamos contribuir para esclarecer alguns aspectos dos pontos 2 e 3 destacados. Focamos a análise na dimensão social da *accountability* para entender como os diferentes grupos de

5 O termo "chancela" refere-se ao fato de que muitas organizações brasileiras que atuam como agentes da *accountability* social necessitam do selo do Estado para funcionar. Os conselhos de políticas públicas e as universidades são exemplos desse tipo de instituição.

6 O quadro dois mostra a classificação dos membros da Campanha segundo a tipologia proposta por Ribeiro e Higgins (2014).

atores que atuam na Campanha Nacional pelo Direito à Educação atuam e interagem buscando o controle sobre a política de educação no Brasil.

4 – Metodologia

Neste artigo, estudamos a atuação de um agente da dimensão social da *accountability*. Analisamos o conjunto ações da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Visitamos o sítio da Campanha na Internet (campanha.org.br) e levantamos informações sobre a estrutura organizacional desse ator, para entender como ele se organiza para desenvolver uma atuação à nível nacional visando o controle das políticas públicas de educação. Assumimos que a forma organizacional da Campanha tem impacto direto sobre sua atuação e sobre o alcance das iniciativas que ela promove.

A partir de informações disponíveis no *site,* também analisamos as atividades desse ator desenvolvidas até o ano de 2014. Organizamos as informações coletadas no quadro 3, apresentado abaixo. Consideramos os seguintes aspectos das iniciativas empreendidas pela Campanha: objetivo da iniciativa, estratégias adotadas, tipos de organizações envolvidas, ações desencadeadas, principais resultados e se houve a ocorrência de interação com agentes da dimensão horizontal da *accountability*. Além disso, levantamos, classificamos e descrevemos as estratégias que compõem o repertório de ações da Campanha (quadro 1), bem como identificamos e classificamos as organizações que participam da Campanha segundo a tipologia proposta por Ribeiro e Higgins (2014).

Os dados coletados foram criticamente analisados. A partir da discussão sobre *accountability*, foi possível abordar três grandes temas: estratégias mobilizadas por agentes de dimensão social, tipos de agentes que atuam na dimensão social voltadas ao controle das políticas públicas de educação e interação intra e interdimensões da *accountability* desenvolvidas pela Campanha. Os resultados foram apresentados nas três seções seguin-

tes, sendo a primeira a descrição da estrutura e das estratégias mobilizadas pela Campanha. Em seguida, investigamos os tipos de organizações empenhadas na dimensão social do controle das políticas públicas de educação no Brasil a partir do caso da Campanha. Por fim, analisamos sete iniciativas da Campanha.

5 – A *accountability* social na prática: o caso da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

A Campanha foi criada em 1999, por ocasião da Cúpula Mundial de Educação para Todos pela UNESCO em Dakar (UNESCO, 2001), para possibilitar a representação da sociedade civil brasileira no evento. A exemplo da Campanha Global pela Educação (CGE), a Campanha nasceu com a missão de pressionar governos para que todas as crianças, jovens e adultos tivessem garantido o direito à educação. Objetivou-se somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação com foco na efetivação e ampliação dos direitos educacionais, para que todas as pessoas tenham garantido seu direito à educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil. Objetivo que leva a busca por incidência e controle das políticas de educação praticadas no País.

Um ponto relevante a se notar é que a Campanha se instituiu e atua enquanto um agente da dimensão social da *accountability*, mas encontra-se diretamente relacionada aos agentes da dimensão transnacional dessa política (SCHEDLER, 2004) que lidam com o tema da educação. Nesse sentido, sua atuação guia-se também pelos tratados e acordos internacionais de que o Brasil tornou-se signatário. A incidência que a Campanha busca exercer sobre a legislação brasileira responde, em algum aspecto, às formas como a educação tem sido tratada em um contexto de integração mundial, no qual se busca resguardar direitos universais considerados fundamentais para os seres humanos.

Os membros da Campanha reúnem-se anualmente em uma assembleia denominada Encontro Nacional da Campanha. Esse evento é destinado à formação, informação e tomada de deci-

sões. Nesse encontro, são definidas as pautas políticas a serem priorizadas pela campanha, levando-se em conta os processos de planejamento interno, o contexto e a conjuntura política do campo educacional brasileiro. Além da assembleia anual, a estrutura organizacional da Campanha é composta pelo Comitê Diretivo Nacional, responsável pela condução administrativa e política da coalizão. Durante o Encontro Nacional, essa instância recebe a autorização dos demais membros para dar celeridade e fazer os devidos encaminhamentos em tempo hábil, já que muitos posicionamentos da Campanha requerem agilidade. Nos subníveis da federação brasileira, são organizados 22 Comitês Regionais, compostos por membros do local de referência. Seu objetivo é possibilitar o *enraizamento local* da coalizão, haja vista a extensão do território brasileiro. Um coordenação técnica, formada por um grupo de profissionais contratados e remunerados, exerce funções técnicas no âmbito da Campanha. Além disso, a Campanha conta com uma coordenação executiva, que contém uma área de assistência executiva e três assessorias responsáveis pelas atividades administrativo-financeiras, de projetos e de comunicação.

O funcionamento da estrutura descrita é bastante dinâmico. Quando as coisas vão acontecendo e os assuntos relacionados à educação vão entrando na ordem do dia, a coordenação geral da campanha (área técnica) informa o comitê diretivo sobre o cenário e recomenda ações que podem ser realizadas diante de cada situação. Em reuniões virtuais ou presenciais com os membros da Campanha, coordenadas pelo comitê diretivo, são definidos posicionamentos e acordadas as ações a serem realizadas. Embora o consenso seja a regra, em alguns casos o dissenso impera. Via de regra, quando não há acordo, os posicionamentos são "liberados" e cada organização se manifesta de maneira autônoma sobre o assunto em pauta.

As ações da Campanha visam a garantir o acesso de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos à educação pública, gratuita e de qualidade. Buscam incidir sobre a construção de um sistema nacional de ensino democrático e capaz de promover acesso equitativo à educação adequada aos padrões mínimos de qualidade estabelecidos em lei. Visam à melhoria da valorização dos profissionais que

atuam na educação (o que inclui formação inicial e continuada de qualidade, remuneração digna, plano de cargos e salários, processos de seleção públicos e transparentes). Objetivam a implementação da gestão democrática, com a implantação e o fortalecimento de práticas transparentes de acompanhamento e controle no que tange à definição e execução das políticas públicas na área da educação em todos os níveis da federação.

O quadro 1 mostra as estratégias mobilizadas pela Campanha, entre as quais se destacam todas as três apontadas por Peruzzotti (2009). Por um lado, utilizam-se aquelas de caráter midiático, quando a Campanha subsidia a imprensa com notas técnicas e estudos, bem como quando participa de debates televisionados, para formar opinião concisa e confiável, não apostando apenas no "denuncismo" puro e simples. Por outro lado, as táticas de mobilização de diferentes atores sociais, entre eles ONGs, associações, institutos, fundações, sindicatos, etc., são adotadas. Nesse sentido, apoiam suas iniciativas na força da coletividade. A Campanha também realiza ações que se utilizam das ferramentas jurídicas disponíveis. Por essa via, a Campanha reclama formalmente às instâncias cabíveis quando as vias de negociação se esgotam.

Além dessas estratégias comuns aos agentes da dimensão social da *accountability*, notamos que a Campanha tem investido significativamente na busca de alianças institucionais com os agentes de *accountability* de outras dimensões. Tal estratégia não só diz respeito à execução de ações conjuntas, mas também à construção de diálogos fecundos com as autoridades públicas. Esse comportamento pode levar à redução da necessidade de posturas de enfrentamentos e favorecer a governança e divisão de responsabilidades entre os atores envolvidos no planejamento, implementação e fiscalização das políticas de educação.

Por último, observamos que a Campanha tem apostado em ações de formação e capacitação de agentes de *accountability* social. Desse modo, busca garantir uma atuação contínua dos atores da sociedade civil no campo da educação. Essa linha de ação visa a produzir conhecimento sobre o tema da educação.

Nesse sentido, a Campanha realiza um conjunto de pesquisa de opinião sobre a educação no Brasil, bem como apoia a produção de livros, cadernos e a sistematização de informações vinculadas ao tema da educação.

Quadro 1 – Estratégias utilizadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Estratégia	Descrição
Articulação institucional	Parcerias e alianças com diversas organizações e movimentos locais, nacionais e internacionais para alcançar objetivos comuns.
Diálogos com as autoridades	Ação política (reuniões, audiências, atos e posicionamentos públicos, pressão virtual) sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para elaborar ou alterar políticas públicas.
Mobilização popular	Participação de estudantes, educadores, ativistas e demais cidadãos nas ações da Campanha em todo o Brasil, com uma base social de sujeitos políticos atuantes.
Produção de conhecimento	Subsídio técnico e político às ações por meio da realização de pesquisas de opinião, sistematização de informações, produção e edição de cadernos e livros, bem como de outros materiais.
Comunicação	Uso de ferramentas diversas (boletins, site, listas de discussão, vídeos, blogs, etc.) para promoção de conexão e troca entre os integrantes da Campanha, com disseminação de informações estratégicas e divulgação de posicionamentos políticos.
Formação de atores sociais	Realização de encontros, seminários, oficinas, assembleias e diálogos a distância, além da participação em ações públicas e discussões, tanto locais quanto nacionais.
Justiciabilidade	A Campanha aciona instrumentos e mecanismos jurídicos para que as leis educacionais sejam cumpridas e, assim, o direito à educação seja garantido. Já foram utilizados instrumentos como ADPF (Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental) e Amicus Curiae.

Fonte: elaboração própria.

6 – Campanha Nacional pelo Direito à Educação: aspectos relacionais.

As estratégias mobilizadas pela Campanha para planejar e executar suas ações tem levado-a a manter relações com diferentes atores dentro e fora do campo educacional. Como destaca a literatura, a interação entre os agentes de controle da política deve ser percebida como um dos aspectos responsável para maior eficiência nas ações desenvolvidas pelos atores que visam ao controle da política; no caso da Campanha, esse aspecto é relevante e ajuda a se alcançar maior influência sobre as políticas de educação discutidas no País. Por um lado, a Campanha pode ser descrita como uma articulação de diferentes tipos atores que buscam exercer a política de *accountability* na dimensão social (quadro 2). Por outro lado, além da articulação que a caracteriza na dimensão social, seja com atores nacionais ou agentes da dimensão transnacional, observa-se que a Campanha se relaciona também com agentes da dimensão horizontal da *accountability* (quadro 3).

Nacionalmente, a interação da Campanha com outras redes e movimentos, agentes da dimensão social da *accountability*, objetiva potencializar sua atuação e coordenar ações políticas no campo da educação. Mais que parecerias pontuais, a Campanha busca integra-se a outros grupos de movimentos, aumentando assim as suas oportunidades de atuação. Atualmente, a Campanha participa da Plataforma DhESCA Brasil; Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político; Rede Nacional Primeira Infância; e Rede de Monitoramento Amiga da Criança. Essa estratégia de atuação faz da Campanha uma organização de articulação e mediação política (Scherer-Warren, 2006), pois ela não só articula um grupo considerável de atores que atuam no campo da política de educação como também busca outros parceiros, em outras arenas de interação, que possibilitam novas interlocuções e parcerias.

A articulação com a dimensão transnacional possibilita acesso a informações cruciais, apoios e incentivos que visam a garantir o direito universal à educação para todas as pessoas.

Dessa forma, é possível perceber, no caso analisado, como os processos de *accountability* ultrapassam fronteiras e, de certa forma, são comuns e apresentam os mesmos desafios em diferentes sociedades (SCHEDLER, 2004). Hoje, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação realiza no Brasil um importante trabalho de articulação internacional com a Campanha Global pela Educação (CGE) e com a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade), tendo se destacado como um ator extremamente relevante na criação desta última.

Nossa pesquisa revelou uma grande diversidade de atores da *accountability* social no âmbito da Campanha. Ao classificarmos as organizações reunidas na Campanha com base na tipologia proposta por Ribeiro e Higgins (2014), observamos que grande parte das organizações são agentes que não possuem a chancela do Estado e atuam de forma contínua (tipo 2, quadro 2). O tipo menos presente atua de forma contínua e com a chancela do Estado (tipo 1, quadro 2). Para além do destaque e da distribuição dos membros da Campanha nessa tipologia, importa ressaltar que os atores mais ativos são agentes do tipo 2 e 4, ou seja, agentes que não possuem a chancela do Estado e atuam ou de forma contínua ou de forma intermitente no campo da educação.

Observa-se ainda que os membros do comitê diretivo (em destaque no quadro 2) pertencem em maioria ao tipo 2. Desse achado decorre a observação de que a cúpula da Campanha é formada por atores sem ligação direta com o Estado ou dependente dele para atuar. Entretanto, isso não significa que não haja interação entre a Campanha e as instituições do Estado, o que de fato acontece com frequência. Isso é notável, pois no Brasil muitas organizações civis importantes para o exercício da política de *accountability* possuem uma relação forte com o Estado, caracterizada por uma espécie de "chancela". Essa chancela se materializa quando o Estado, através de seus representantes, estabelece e busca garantir o funcionamento de tais organizações (RIBEIRO; HIGGINS, 2014). No caso da educação, podemos notar essa chancela em relação

aos conselhos de política públicas na área da educação, associações ou fundações relacionadas às universidades públicas, coletivos ou grupos de estudos interessados em determinadas áreas do conhecimento, etc. No caso da Campanha, organizações que possuem a chancela do Estado, classificadas neste estudo como do tipo 1 e 3, representam a minoria dos agentes da política de *accountability* social participantes da Campanha.

A articulação da Campanha com atores da dimensão horizontal revelou-se por meio das ações promovidas que analisamos aqui. Observamos uma interação mais frequente com o Ministério Público e com alguns tribunais de contas em âmbito estadual. Essas relações se configuram no sentido de denunciar violações e buscar informações[7]. Outro ator mobilizado recorrentemente em suas parcerias é o Ministério da Educação. Com o Poder Judiciário a relação é inexpressiva pelo que se pode observar. Na próxima seção, analisamos com mais detalhes as principais ações promovidas pela campanha observando a importância do aspecto relacional da *accountability*.

7 Ribeiro e Higgins (2014) já haviam identificado a relação que organizações civis estabelecem com o Ministério Público e com os tribunais de contas a fim de acessarem informações úteis para o exercício da *accountability* social no âmbito do monitoramento cidadão.

Quadro 2 – Tipo de agentes da política de *accountability* social que atuam na Campanha.

Atua de forma	Possui chancela estatal
	Sim
Continua	Tipo 1 – Conselho Nacional dos Secretários de Educação; Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará; União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime; União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (CE).
Intermitente	Tipo 3 – Associação dos Municípios do Paraná; Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará; Conselho Estadual de Alimentação Escolar de Alagoas; Conselho Estadual de Educação do Ceará; Centro Acadêmico de Pedagogia da Universidade Federal do Piauí; Comissão de Defesa do Direito à Educação do Ceará; Conselho Municipal de Educação de Maceió/AL; Conselheiros da Câmara do Fundeb do Piauí; Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná; Conselho Municipal de Educação de João Pessoa/PB; Faculdade de Educação da UFCE; Fórum de Educação no Campo de Alagoas; Fórum Nacional de Educação Inclusiva; Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação; Grupo de Pesquisa e Extensão Criança no Centro da Roda – Itaberaba/BA; Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política e Gestão na Educação do Piauí; Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Educação e Sociedade do Piauí; Secretaria da Educação e Cultura do Piauí; Secretaria Municipal de Educação de Teresina/PI; Universidade do Estado da Bahia; Campus XIII (Itaberaba/BA); Universidade Estadual do Ceará; Unicamp União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Ceará.

Quadro 2 – Continuação

Atua de forma	Possui chancela estatal
	Não
Continua	Tipo 2 – Ação Educativa; ActionAid Brasil; Avante – Educação e Mobilização Social; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd; Centro de Apoio às Mães de Portadores de Eficiência; Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF); Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca – CE); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – Contee; Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca; Fórum Permanente de Educ. Infantil do Espírito Santo; Fórum da Educação de Jovens e Adultos do Piauí; Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Espírito Santo; Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Ceará; Fórum de Educação Infantil do Ceará; Fórum de Educação Infantil do Rio Grande do Norte; Fórum em Defesa da Educação Infantil de Pernambuco; Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos do Ceará; Fórum Estadual de Educação Infantil do Ceará; Fórum Estadual de Jovens e Adultos de São Paulo; Fórum das Juventudes de Pernambuco; Fórum Paulista de Educação de Jovens e Adultos; Fórum Mineiro de Educação Infantil e Seus Parceiros Articuladores; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente; Instituto C&A; Instituto de Estudos Socioeconômicos; Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – Mieib; Movimento dos Sem Universidade de Minas Gerais; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST; Pacto "Um Mundo Para a Criança e o Adolescente do Semiárido" – Comitê Ceará; Rede Nacional Primeira Infância; Setorial de Educação do PCdoB do Ceará; Setorial de Educação do Psol do Ceará; Setorial de Educação do PT do Ceará; Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina; Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Chapecó/SC e Região; União Catarinense dos Estudantes; União Brasileira dos Estudantes Secundaristas; União Nacional dos Estudantes.

Quadro 2 – Continuação

Atua de forma	Possui chancela estatal
	Não
Intermitente	Tipo 4 – Sindicato dos Professores e Servidores no Estado do Ceará; Associação Irmãs de Pe. Mazza da Paraíba; Associação de Leitura do Brasil; Associação Nacional de Política e Administração da Educação; Associação dos Servidores da Secretaria de Educação do Estado do Ceará; Associação dos Patologistas do Espírito Santo; Casa Esperança da Bahia; Cooperativa Economia e Crédito Mútuo dos Servidores Públicos de Chapecó/SC e Região; Diretório Central dos Estudantes da UFG; Federação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal do Estado do Ceará; Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul do Brasil; Fórum Estadual de LGBT do Espírito Santo; Fórum Pela Educação da Praia do Futuro/CE; Fundação Fé e Alegria do Brasil; Grupo Clio – Associação de Professores do Ceará; Movimento de Educação de Base do Piauí; Movimento das Mulheres Campesinas de Santa Catarina; Movimento Estudantil de Santa Catarina; Organização Mundial para Educação Pré-Escolar – Omep; ONG Encine; Pró Fórum do Ensino Médio do Ceará; Rede Nacional de Advogados(as) Populares do Ceará; Rede Interdisciplinar de Educação do Espírito Santo; Rede Marista de Solidariedade; Sindicado dos Servidores do Ifet do Ceará; Sindicato dos Professores e Servidores; Sindicato dos Docentes da Uece do Ceará; Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Estadual do Ceará; Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará; Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Assessoramento, Perícia, Pesquisa e Informações de Santa Catarina; Sindicato dos Bancários de Chapecó/SC e Região; Sindicato dos Empregados no Comércio de Chapecó/SC e Região; Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público e Municipal de Chapecó/SC; Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Chapecó/SC e Região; Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo; Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Alagoas; Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco; Sindicato dos Trabalhadores Educação de Sergipe; Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Estadual de Santa Catarina; Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Carne e Derivados de Chapecó/SC; Sindicato Têxtil do Oeste de Santa Catarina; União Municipal dos Estudantes Secundaristas de Chapecó/SC.

Fonte: elaboração própria.

7 – A Campanha Nacional pelo Direito à Educação no exercício da *accountability* social.

O quadro 3 mostra um conjunto de ações desenvolvidas pela Campanha que tiveram destaque pela importância no contexto educacional. Destacamos as principais estratégias mobilizadas, os tipos de agentes da dimensão social que se envolveram em cada iniciativa e as principais parcerias estabelecidas. As ações listadas, por um lado, visaram incidir diretamente na formulação das políticas públicas. Foi o caso, por exemplo, do movimento "Fundeb pra valer!", o qual visou a acompanhar a tramitação do projeto de lei que propôs a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2005. Uma das vitórias desse movimento foi a inclusão da educação infantil (de 0 a 3 anos) na legislação, direito que não havia sido incluído no projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo da época. A Campanha exerceu um papel fundamental na mobilização de outras organizações e dos cidadãos neste processo. Além disso, produziu textos técnicos sobre educação infantil que subsidiaram os parlamentares e a imprensa interessada no assunto. Ainda foram realizadas várias manifestações simbólicas durante o processo de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional e apresentadas várias propostas de emendas ao projeto.

Os principais resultados contabilizados pela Campanha nessa empreitada foram os seguintes: instalação de um grupo de mediação pelo Ministério da Educação (MEC), em junho de 2004, para debater o financiamento da educação; realização de uma teleconferência nacional sobre o Fundeb, pelo MEC; inclusão da educação infantil na lei que criou Fundeb; maior participação da União na composição do fundo; definição de um padrão mínimo de qualidade para a educação básica; inclusão na lei de dispositivo determinando que os professores têm direito a um piso salarial nacional (esse resultado foi o embrião para que em julho de 2008 fosse promulgada a Lei nº. 11.738, conhecida como a "lei do piso salarial do magistério"); e a previsão na lei de mecanismos de monitoramento e participação

da sociedade na implementação do Fundeb (Comissão Intergovernamental).

Inspirado no "Movimento Fundep pra valer!", a Campanha organizou o "Movimento PNE pra valer!". O novo movimento objetivou acompanhar a tramitação do projeto de lei que propôs a criação do Plano Nacional de Educação (PNE). Em suma, reeditaram-se as mesmas estratégias utilizadas no "Movimento Fundeb pra valer!". A campanha identificou e denunciou problemas na redação do projeto de lei enviado ao Congresso pelo Poder Executivo para a criação do Plano Nacional de Educação. Entre as falhas do texto destacou-se a não consideração das deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conea) de 2010 e as limitações das metas propostas em relação ao contexto e desafios da educação brasileira (CONEA, 2010). Em resposta à situação, a Campanha ativou novamente os mecanismos de *accountability*. Nesse contexto, articulou os diversos agentes do campo e elaborou sugestões de alterações ao projeto de lei, enquanto ele tramitava na Câmara dos Deputados. As propostas apresentadas buscaram resgatar as deliberações da Conae. Como resultado da interação entre os agentes das diferentes dimensões da *accountability*, a Campanha conseguiu incorporar 34 emendas ao projeto de lei. As atividades desenvolvidas nessa ação envolveram a realização de audiências públicas; demandas por assento nas reuniões da Comissão de Educação e Cultura da Câmara e, posteriormente, na Comissão Especial do PNE; mobilização em torno do slogan "A educação que o Brasil quer e precisa!"; emissão de pareceres e notas técnicas com as informações, por vezes, contraditórias às informações oficiais; levantamento e organização de informações sobre o assunto em um sítio na internet; participação em programas televisivos; "arrastões" pelo Congresso Nacional para apresentar argumentos e subsídios aos deputados e senadores; envio de resumos para a imprensa escrita a fim de subsidiar jornalistas interessados sobre o tema; divulgação de cartas abertas e posicionamentos públicos; realização e participação em eventos por todo o Brasil para falar sobre o PNE; organização de um banco de

dados com as 3 mil emendas apresentadas ao projeto de lei do PNE; presença nas seções de tramitação no Senado e na Câmara (nesta última buscou-se reverter os retrocessos que não puderam ser evitados no Senado).

A experiência do "Movimento PNE pra valer!" mostrou que os agentes da dimensão social da *accountability* possuem a sua disposição um grande repertório de ação, os quais ultrapassam os limites da simples pressão simbólica via manifestações públicas. Podemos notar ainda que o aspecto relacional da *accountability,* no caso analisado, aumentou significativamente a capacidade de um ator da dimensão social produzir informações para um público específico. Esse achado ajuda a problematizar o monopólio dos atores da dimensão horizontal no fornecimento de informações úteis para o exercício do controle das políticas públicas, como destacam Ribeiro e Higgins (2014). As ações da Campanha produziram informações que às vezes chocaram-se com os dados oficiais fornecidos pelas agências especializadas da dimensão horizontal da política de *accountability.*

A Semana de Ação Mundial (SAM) representa outra ação bem-sucedida da Campanha no campo da *accountability* social. Essa ação desenvolveu-se em conexão com a dimensão transnacional. Articulada pela Campanha Global pela Educação e coordenada no Brasil pela Campanha, a SAM acontece simultaneamente desde 2003 em mais de 100 países, como uma grande "pressão" internacional sobre líderes e políticos para que cumpram os tratados e as leis nacionais e internacionais, com destaque para o Programa de Educação para Todos (UNESCO, 2001), e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2000), no sentido de garantir educação pública de qualidade para todas e todos. As ações da SAM no Brasil, de modo geral, se traduzem na produção e distribuição gratuita de materiais de apoio, bem como na realização de inúmeras atividades de mobilização em âmbito local. Dentre as atividades desenvolvidas no âmbito dessa ação destacam-se: aulas públicas em câmaras de vereadores e assembleias legislativas, passeatas; cirandas; envio

de cartões postais e petições a governadores, secretários de Estado e prefeitos; etc. Também são realizadas atividades de âmbito nacional, tais como: audiências públicas no Congresso Nacional; "arrastões" nos gabinetes dos parlamentares; cirandas; seminários; envio de cartões postais e petições a parlamentares, presidentes, ministros; etc. A SAM representa uma importante oportunidade de movimentar os agentes de *accountability*, debater temas, produzir e compartilhar informações e conhecimentos, bem como de realizar ações de mobilização e incidência política.

No Brasil, a campanha trabalhou os seguintes temas: 2003 – "Educação das meninas"; 2004 – "Um grande lobby pela educação pública", 2005 – "Educação e pobreza"; 2006 – "Educação e pobreza"; 2007 – "Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?"; 2008 – "Educação de qualidade para todos: fim da exclusão JÁ!"; 2009 – "Ler e escrever o mundo! (EJA)"; 2010 – "Financiamento da educação"; 2011 – "Educação não discriminatória"; 2012 – "O direito à educação infantil de qualidade"; 2013 – "Nem herói, nem culpado. Professor tem de ser valorizado!"; 2014 – "Direito à educação inclusiva: por uma escola e um mundo para todos".

Outra ação que mostra a interação entre dimensão social e a dimensão transnacional da *accountability*, via ações da Campanha no Brasil, foi a ação "Fora da escola não pode!". Essa ação elaborou um diagnóstico das crianças de 4 a 17 anos que estão fora da escola e propôs meios para realizar a busca ativa delas. Em 2010, quando o Unicef e o Instituto de Estatística da Unesco deram início ao projeto Global Out of School Children (Pelas Crianças Fora da Escola), a Campanha foi acionada para realizá-lo no Brasil. Além do relatório *Todas as crianças na escola em 2015*, mobilizou-se a sociedade brasileira em torno da ação "Fora da escola não pode!". As atividades desenvolvidas resultaram na produção de dados sobre a situação nos estados e municípios brasileiros; no incentivo à implementação de processos de busca ativa no Brasil; na elaboração de *release* sobre abandono e

evasão escolar para a imprensa; na participação em fóruns estaduais e nacionais realizados pela Undime com secretários municipais de educação de todo o Brasil; e na participação de reuniões realizadas pelo Consed com os secretários de Estado da educação de todo o Brasil. De modo geral, o relatório elaborado revelou que há muito que se fazer para universalizar, de direito e de fato, a educação obrigatória no Brasil.

Ainda em conexão global, a Campanha "Faça um gol pela educação!" teve como objetivo mobilizar atletas e sociedade em relação à importância da aprovação do Fundeb para a educação brasileira. Nesse sentido, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação articulou uma discussão doméstica ao contexto global, aumentando assim o potencial de suas ações para pressionar os governos brasileiros, nacionais e subnacionais. A Campanha foi realizada em 2006, durante a Copa do Mundo da Alemanha, com vistas à acelerar a tramitação do projeto de lei que visava à criação do Fundeb.

Em 2010, durante a Copa da África, a estratégia foi reeditada. Ação "1 Gol: Educação para todos" mobilizou pessoas no mundo inteiro para melhorar o acesso e a qualidade da educação. Colocou-se o seguinte questionamento: se o futebol chama tanta atenção da sociedade, por que a educação não tem a mesma importância? Para além da Campanha brasileira, nos demais países, a Campanha Global pela Educação e as respectivas campanhas de cada continente realizaram diversas atividades de incidência política e *advocacy*. Ambas as ações contaram com a produção de vídeos, abaixo-assinados e petições que traziam sugestões para implementação de uma educação de qualidade, que foram entregues às autoridades públicas.

Quadro 3 – Principais ações de *accountability* desenvolvidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Ação	Objetivo (s)	Estratégia(s)	Tipo de organizações envolvidas
Movimento "Fundeb pra valer!".	Acompanhar a tramitação e sugerir alterações no projeto de lei que propôs a criação do Fundeb.	Midiática; Mobilização	Contínua/Sem chancela Intermitente/Com chancela Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela
Movimento "PNE pra valer!".	Acompanhar a tramitação do projeto de lei sobre o novo PNE.	Midiáticas; Mobilização; Jurídico	Contínua/Sem chancela Intermitente/Com chancela Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela
SAM (Semana de Ação Mundial).	Concentrar o debate em um determinado tema da área educacional a cada ano.	Midiáticas; Mobilização	Contínua/Sem chancela Intermitente/Com chancela •Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela

Ações desencadeadas	Principais resultados	Interação com agentes da dimensão Horizontal da *accountability*
Criação de *slogan*; produção de pareceres técnicos; site "Fundeb pra valer!"; participação em programas televisivos; arrastões pelo Congresso Nacional; Carinhas de bebês; resumos para a imprensa escrita; elaboração de propostas de emendas ao projeto lei; cartas abertas e posicionamentos.	Grupo de mediação pelo MEC, em junho de 2004; teleconferência nacional sobre o Fundeb; inclusão de educação de 0 a 3 anos na lei do Fundeb; maior participação da União na composição do fundo; definição de um padrão mínimo de qualidade para a educação básica; inclusão na lei de dispositivo sobre piso salarial nacional; previsão na lei de mecanismos de monitoramento.	MEC e Ministério da Fazenda; Congresso Nacional.
Criação de *slogan*; produção de pareceres e notas técnicas; elaboração e proposição de emendas ao projeto de lei; organização de site intitulado "PNE pra valer!"; participação em programas televisivos; arrastões pelo Congresso Nacional; envio de releases para a imprensa escrita; divulgação de cartas abertas e posicionamentos públicos; participação em eventos sobre educação; organização de um banco de dados com as 3 mil emendas apresentadas.	Incorporação de emendas ao projeto de lei; participação em audiências públicas; incidência qualificada quando da tramitação no Senado, o qual propôs retrocessos ao projeto de lei; reversão dos prejuízos tidos no Senado quando o projeto de lei voltou à Câmara; incorporação da maioria das emendas no texto da lei que institui o PNE 2013-2023.	Governo federal; Ministérios da Educação e do Planejamento; Casa Civil; parlamentares do Congresso Nacional; técnicos do Ipea e do Inep.
Escolha de um tema; criação, produção e distribuição de materiais; organização de releases para a imprensa; mobilizações nas principais capitais e no Distrito Federal; aulas públicas no âmbito do legislativo.	Sociedade brasileira conscientizada sobre temas ligados ao Compromisso Educação para Todos.	Governos; casas legislativas; Ministério Público; associações de magistrados; autarquias do governo federal; etc.

Quadro 3 – Continuação

Ação	Objetivo (s)	Estratégia(s)	Tipo de organizações envolvidas
Publicações	Realizar estudos sobre temas correlatos à educação	Midiáticas; Mobilização	Contínua/Sem chancela Contínua/Com chancela
Fora da escola não pode!	Elaborar diagnóstico das crianças de 4 a 17 anos que estão fora da escola	Midiáticas; Mobilização	Contínua/Sem chancela Contínua/Com chancela
Faça um gol pela educação!	Mobilizar atletas e a sociedade em relação à importância da aprovação do Fundeb para a educação brasileira.	Midiáticas Mobilização	Contínua/Sem chancela Intermitente/ Com chancela Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela
One Gol: Educação para Todos	Mobilizar pessoas no mundo inteiro para melhorar o acesso e a qualidade da educação	Midiáticas; Mobilização	Contínua/Sem chancela Intermitente/ Com chancela Contínua/Com chancela Intermitente/Sem chancela

Fonte: elaboração própria.

Ações desencadeadas	Principais resultados	Interação com agentes da dimensão Horizontal da *accountability*
Definição dos temas com base no cenário; produção do conteúdo; impressão em escala; distribuição gratuita.	Militância formada e informada.	Governo federal/ Ministério da Educação; Parlamentares do Congresso Nacional; secretarias estaduais e municipais de educação; MP.
Site com dados estatísticos; implementação de busca ativa; resumos sobre abandono e evasão escolar para a imprensa; participação em fóruns estaduais e nacionais; participação em reuniões com os secretários de Estado da educação.	Mais de 3,3 milhões de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos de idade estão fora da escola; desse total, 1,2 milhão têm 4 e 5 anos; 507 mil, de 6 a 14 anos; e mais de 1,6 milhão têm entre 15 e 17 anos; site com dados por estado e por município.	Governo federal/ Ministério da Educação; parlamentares do Congresso Nacional; secretarias estaduais e municipais de educação; MP.
Produção de vídeos a serem usados na mobilização da sociedade; organização de abaixo-assinados.	Sociedade civil mobilizada; petição entregue para principais autoridades do Executivo e Legislativo federal.	Governo federal/ Ministério da Educação e Gabinete da Presidência; parlamentares do Congresso Nacional.
Ações de incidência no mundo inteiro através da CGE, da Clade e respectivas campanhas dos demais continentes, bem como da campanha no caso do Brasil; inserção de atletas na militância; organização de petição *online*.	Sociedade civil mobilizada; petição entregue para as principais autoridades.	Governo federal/ Ministério da Educação e Gabinete da Presidência; parlamentares do Congresso Nacional.

8 – Considerações finais

O estudo aqui apresentado teve como referência empírica a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que se constitui numa coalizão de organizações que atuam para garantir o direito à educação pública e de qualidade para todas as pessoas, por meio do exercício da política de *accountability* social. Investigamos como a Campanha está organizada e como as organizações que a compõem interagem e agem no sentido de incidir sobre as políticas de educação no Brasil.

Nossa análise partiu da visão da Campanha e das ações empreendidas pelo seu coletivo como um fenômeno empírico de exercício da *accountability* social em relação a uma política específica, a educação. Verificamos que a Campanha tem orientado comportamentos na esfera política que vêm transformando a relação Estado/sociedade e afetando a estrutura jurídico-normativa do País. Exemplo concreto dessa orientação foi a incidência política da Campanha na discussão e contribuições para o texto das leis que criaram o Fundeb e o Plano Nacional de Educação.

A Campanha, enquanto uma associação civil guiada por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental no campo da educação, desenvolve ações com o objetivo de supervisionar o comportamento dos funcionários públicos. Sua atuação confirma a tese de Peruzzotti (2009) de que as iniciativas de *accountability* social incidem no funcionamento dos mecanismos verticais eleitorais e horizontais de duas maneiras fundamentais: (i) destacando o déficit ou os aspectos problemáticos no desempenho institucional de diferentes agências e organismos e, (ii) forçando a ativação de tais agências por meio da pressão social e midiática. Nesse sentido, a Campanha, em períodos eleitorais, dedica-se a produzir documentos para subsidiar as plataformas eleitorais dos candidatos, principalmente quando se trata de eleições para governador e presidente da República. Em outras épocas dedica-se a formar e informar a população em geral sobre temas ligados ao direito a educação. Exemplo

disso é a Semana de Ação Mundial. Além disso, a Campanha se dedica a subsidiar e alarmar a mídia, convencional ou não, com informações sobre temas ligados à educação; utiliza ferramentas jurídicas para ingressar com ações no Supremo Tribunal Federal e em cortes internacionais, com o objetivo de exigir a garantia de direitos ou denunciar a inoperância dos organismos governamentais; e, ainda, utiliza ferramentas atinentes às redes sociais, cartas abertas, posicionamentos públicos e notas técnicas para potencializar sua incidência política.

O aspecto relacional da *accountability*, muito bem trabalhado pelos líderes da Campanha, potencializa suas ações e faz com que elas ultrapassem o papel de meros acionadores de alarme ou de responsáveis por impor sanções simbólicas. Foi possível verificar, no repertório de iniciativas realizadas, que a mobilização de diversas estratégias por parte desse agente da *accountability* social faz com que seus pontos de vistas sejam considerados e incorporados nas deliberações sobre educação realizadas no Brasil. Para além de seus parceiros de dimensão, a campanha encontra-se fortemente articulada com agentes transnacionais e da dimensão horizontal do controle da política. Suas ações têm sido responsáveis, inclusive, pela produção de informações qualificadas que contrabalançam as informações produzidas pelos órgãos oficiais. Nesse sentido, vimos que essa função, em especial, é responsável pela quebra do monopólio da informação exercido pelos agentes da dimensão horizontal, conforme apontam Ribeiro e Higgins (2014).

Estratégias jurídicas, midiáticas, de mobilização, de articulação institucional (diálogos, parcerias, acordos etc.) garantem o sucesso das ações desse ator. Não foi possível observar a preferência por um único tipo de estratégia, o que sugere a complexidade das ações de *accountability* social. Isso, ao mesmo tempo, mostra que a ausência de um poder legalmente constituído que permita a sanção direta dos atores desviantes permite que ele seja substituído por um conjunto complexo de formas de ação que tendem a ser mobilizadas simultaneamente para garantir maior efetividade às iniciativas propostas. Além disso, podemos verificar um alto grau de interdependência entre os

atores mobilizados nas ações analisadas aqui, haja vista a própria Campanha ser um coletivo articulado. Notamos também que todas as ações analisadas acima envolveram a interação com algum outro agente de *accountability* (social, horizontal ou transnacional).

O exercício da política de *accountability* envolve um processo complexo, no qual, como aponta a literatura, torna-se necessária a atuação integrada de um conjunto de agentes com objetivos, missões e naturezas diversificados. Nesse sentido, o aspecto relacional da *accountability* impõe aos agentes de qualquer de suas dimensões a necessidade uma ação integrada para ser efetiva. Como vimos, o sucesso da Campanha está relacionado à sua capacidade de coordenar diferentes ações apoiadas por uma grande variedade de organizações. Resta-nos investigar outros casos para ampliar o alcance dos achados apresentados aqui.

9 – REFERÊNCIAS

BERGAMASCHI, Maria Aparecida. *Educação escolar guarani no rio grande do sul: a política pública em movimento.* Cad. Cedes, Campinas, vol. 27, n. 72, p. 197-213, maio/ago, 2007.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *1 Gol:* educação para todos [on line]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0C6dGmZtQuM>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. *Fundeb pra valer!* [on line]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7ANo2y3wSIM >. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. *Semana de Ação Mundial* [on line]. Disponível em: <http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Semana>. Acesso em: 17 jul. 2014.

LIRA, Alexandre Tavares do Nascimento. *A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985): um espaço de disputas.* Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Pós-Graduação em História.Tese de Doutorado. 2010.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Elections and Representation. In.: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN,

Bernard. *Democracy, Accountability and Representation.* Cambridge: Cambridge University Press, p. 29-54,1999.

MEC. *Comissão Organizadora Nacional da Conferência Nacional de Educação* – CONAE. Documento Final. 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova,* São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política**.** *Isonomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho,* n. 14, p. 7-31, 2001.

ONU. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.* Unicef. 2000. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9540.htm>. Acesso em: 15 jul. 2014.

ONU. *Resolução 217 A.* Declaração Universal dos Direitos Humanos. Proclamada em 10 de dezembro de 1948 [on line]. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/declaracao/>. Acesso em: 21 maio 2014.

PERUZZOTTI, Enrique. A política de accountability social na América Latina. In: Peruzzotti, Enrique; SIMEONE, Márcio; ARROYO, Miguel. *Sociedade civil e participação:* módulo IV do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: UFMG, p. 9- 31. 2009.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina**.** Accountability social: la otra cara del control. In: _____. *Controlando la política:* ciudadanos y medio en lãs nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial SRL, p. 23-52. 2002.

PIOVESAN, Flávia. *O direito internacional dos direitos humanos e o Brasil.* Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesandihbr.html>. Acesso em: 19 abr. 2014.

RIBEIRO, Antônio Carlos; HIGGINS, Silvio Salej. La interacción entre los mecanismos de rendición de cuentas bajo el prisma del análisis de redes sociales: un estudio sobre la red de monitoreo ciudadano del Proyecto A1M. *Foro Internacional 216,* v. 54, n. 2, p. 425-457. 2014.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas?. *Cuadernos de transparencia*, México, n. 3. 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, 2006.

SHUGART, Soberg; MORENO, Erika; CRISP, Brian. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Cristopher. *Democratic accountability in Latina America*, Oxford, Oxford University Press, p. 79-131. 2003.

UNESCO. Educação para todos: o compromisso de Dakar. Brasília: UNESCO, CONSED, 2001. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

UNICEF. *Fora da escola não pode!* [on line]. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities_26691.htm>. Acesso em: 14 jul. 2014.

UNICEF. *Web documentário fora da escola não pode!* [on line]. Disponível em: <http://www.foradaescolanaopode.org.br/home>. Acesso em: 14 jul. 2014.

6

Convênios de saída da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese) decorrentes de emendas parlamentares: análise por demanda e porte dos municípios beneficiados (2007-2015)[1]

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.31-6

Ana Paula Karruz[2]

Luiz Eduardo Coelho Vidigal Martins[3]

Resumo: Este trabalho analisa os convênios de saída com as prefeituras mineiras, de 2007 a 2015, motivados por emenda parlamentar individual e executados pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social de Minas Gerais (Sedese). Com ambição descritiva, o estudo procura oferecer uma espécie de "fotografia" da destinação desses repasses, da perspectiva de seu potencial redistributivo e dos requisitos técnicos e burocráticos envolvidos na elaboração e execução dos projetos contemplados. Investiga se essas transferências voluntárias tendem a se concentrar em municípios a) com maior demanda por assistência social; e b) de maior porte (uma proxy para capacidade burocrática). Para retratar a necessidade local por assistência social, são consideradas diversas medidas:

1 Agradecemos os comentários da Profa. Geralda Luiza de Miranda em uma versão preliminar do manuscrito. Eventuais erros e omissões são exclusivamente dos autores.

2 Doutora em Políticas Públicas e Administração Pública pela George Washington University. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

3 Bacharel em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduando em Gestão de Projetos na Faculdade Pitágoras.

o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM); o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – Dimensão Assistência Social (IMRS-AS); e a porcentagem da população vivendo abaixo de diferentes linhas de pobreza. Os resultados indicam que municípios com maior demanda por assistência social tendem a firmar menos convênios e que quanto maior o porte do município, maior o número médio de convênios por município. Demanda e porte populacional não mostram associação estatisticamente significativa com os valores repassados.

Palavras-chave: Transferência Voluntária. Convênio de Saída. Emenda Parlamentar. Assistência Social. Redistribuição. Minas Gerais.

Abstract: *This article analyzes the discretionary transfers from Minas Gerais State Government to the state's municipalities; it focuses on transfers initiated through amendments to the yearly state budget laws – specifically, those amendments drafted by individual state legislators. Data covers all transfers processed and paid by Minas Gerais Department of Labor, Development and Social Assistance (Sedese), spanning from 2007 to 2015. The goal is to provide a detailed description, a sort of "photography" of these transfers' distribution, from the standpoint of a) the potential redistribution effects, and b) the paperwork and technical burden involved in requesting and applying such funds. The first of the two research questions investigates whether the transfers tend to favor municipalities with a greater demand for social assistance (i.e., less developed localities). The second, whether the transfers concentrate in municipalities with larger populations (a proxy for state capacity). Several indicators of demand for social assistance are applied, including the percent of the population living under different poverty lines, as well as three composite indexes—two of which resemble the global Human Development Index (HDI), and one specific to the institutionalization of the social assistance function at the local level. Findings suggest that municipalities with deeper demands are less often contemplated, and that population positively correlates with number of transfers. No statistically significant associations were detected relating transfer amount and either demand or population size.*

Keywords: *Discretionary Transfer. State Budget Law (Amendment). Social Assistance. Redistribution. Minas Gerais.*

1 – Introdução

Historicamente, a assistência social era um trabalho comumente realizado por instituições filantrópicas, como, por exemplo, as igrejas. Contudo, desde a Constituição Federal de 1988 (CF-88), a qual tornou a assistência social uma política pública, um direito de todo cidadão e dever do Estado, deu-se uma nova cara às políticas sociais. Logo, essa função do Estado passou a ser inserida na agenda política brasileira, levando ao surgimento de novos instrumentos, como instituições, programas, normas e convênios voltados à assistência social, nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Além das inovações quanto aos direitos e garantias fundamentais, a CF-88 alterou a alocação de responsabilidades entre os entes federativos, direcionando atividades para o nível local, buscando conferir mais eficiência ao gasto público. Paralelamente, ampliou as transferências intergovernamentais, para atingir um maior equilíbrio regional na prestação de serviços. Essas transferências (repasses de recursos financeiros) são baseadas em determinações constitucionais, legais ou voluntárias (QUINTÃO, 2013).

O objeto do presente trabalho é o convênio do Estado de Minas Gerais para o exercício da função assistência social nos seus municípios, com foco nos convênios pactuados com as prefeituras. Especificamente, são aqui discutidos convênios motivados por emendas parlamentares individuais e firmados no período entre 2007 e 2015, abarcando, portanto, a gestão de quatro governadores[4], [5]. O tipo de transferência

4 Aécio Neves (PSDB), de janeiro de 2003 a março de 2010; Antônio Anastasia (PSDB), de março de 2010 a abril de 2014, tendo assumido o cargo em 2010 após renúncia de Aécio Neves; Alberto Pinto Coelho Júnior (PP), de abril de 2014 a janeiro de 2015, eleito vice-governador, assumindo diante da renúncia de Antônio Anastasia; e Fernando Pimentel (PT), de janeiro de 2015 até os dias atuais.

5 Durante o período analisado, quatro decretos regeram a celebração de convênios e prestação de contas dos convênios de natureza financeira, englobando os da assistência social. As alterações aduzidas por essa sequência de decre-

voluntária formalizado como convênio de saída constitui-se em um:

> [...] acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, em que o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, por meio do qual são conjugados esforços, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual (MINAS GERAIS, 2016b).

Em nível estadual, a função assistência social está concentrada na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese)[6]. De acordo com o website dessa secretaria:

> A Sedese tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à garantia da assistência social para o enfrentamento da pobreza, ao provimento de condições para a superação da vulnerabilidade social e à formulação e fomento das políticas públicas de trabalho e emprego. (MINAS GERAIS, 2016d)

Sobre as emendas parlamentares, Figueiredo e Limongi (2008) ensinam que são um dos principais momentos de atuação do Legislativo, uma oportunidade para o parlamentar participar na distribuição dos recursos, a fim de expressar suas prioridades, podendo assim chamar a atenção da sua base eleitoral, atendendo os interesses da mesma e fortalecendo a conexão com ela. A emenda parlamentar vem sendo utilizada em Minas Gerais como forma de fortalecer os municípios, mas deduz-se também

tos buscaram uma melhor operacionalização dos convênios e dizem respeito a pequenos detalhes quanto a requisitos burocráticos e flexibilização de alguns vencimentos para o convenente (município ou entidade), como será detalhado na Seção 2.1.

6 Em 2003, no governo Aécio Neves, a então Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, Criança e Adolescente (Setascad) foi substituída pela Sedese.

que esse instrumento oferece aos deputados estaduais a oportunidade de consolidar a relação com seu eleitorado.

A vocação multifacetada dos convênios, combinada com as exigências técnicas e administrativas para sua aprovação e execução, ensejam questionar sobre o resultado distributivo deles decorrente. Para tanto, são delineadas quatro perguntas de pesquisa: 1.a) Convênios da Sedese tendem a se direcionar aos municípios com maior demanda por assistência social? 1.b) Esses municípios tendem a acumular maiores valores repassados via convênios com a Sedese? 2.a) São as municipalidades de maior porte, propensas a gozar de capacidade técnica mais desenvolvida, as mais prováveis de serem contempladas em número de convênios? 2.b) E em valor conveniado?

Note-se que o objetivo aqui é oferecer uma espécie de fotografia, uma primeira aproximação às questões elencadas acima, com finalidade descritiva. Apesar de organizar o esforço analítico em hipóteses levantadas na bibliografia acerca das motivações das transferências voluntárias, o presente estudo não se propõe a extrair inferências causais. Para produzir considerações sobre causação, seria necessário pautar-se por outro desenho de pesquisa, um que pudesse afastar explicações concorrentes àquelas que sustentam os recortes descritivos aplicados, os quais repousam em expectativas isoladas sobre potenciais fatores causais individuais.

O presente trabalho apoia-se em dados sobre convênios executados com municípios (i.e., indicações de transferências que prosperaram no Legislativo e no Executivo e foram pagas às prefeituras), extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Para contextualizar as quatro questões de pesquisa, a Seção 2 esclarece conceitos-chave sobre o convênio de saída, incluindo o processo desde a sua proposição até a execução, e considerando os aspectos políticos, orçamentários e (potencialmente) redistributivos desse instrumento, além de explicitar as hipóteses. Na Seção 3 descrevem-se os dados e o método. A Seção 4 apresenta os resultados, sendo seguida pelas considerações finais, referências bibliográficas e apêndice.

2 – Contextualização

Convênios de saída motivados por emenda parlamentar em Minas Gerais

As receitas municipais são compostas por uma variedade de fontes, as quais Soares (2012) classifica em cinco grandes grupos: receitas próprias (e.g., oriundas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU); transferências mandatórias definidas constitucionalmente (a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios, cotas-partes estaduais e Fundeb[7]); repasses para financiamento do Sistema Único de Saúde; outras transferências legalmente determinadas (como as referentes a royalties do petróleo); e as transferências voluntárias estabelecidas por convênio advindas do governo federal, dos estaduais ou de outros municípios. Sobre esse último grupo, o website da Transparência Pública, gerido pela Controladoria Geral da União e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, explica:

> Os convênios assinados pelo Poder Público preveem obrigações para ambos os parceiros. Deveres esses que geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de contas (BRASIL, 2016).

Por meio dessa definição, a qual referencia relações de dois ou mais participantes, podem-se pontuar as diferenças entre os convênios de entrada e os de saída, no âmbito do governo mineiro. Nos convênios de entrada, os órgãos e/ ou entidades do Estado de Minas Gerais recebem recursos; já nos de saída, o Estado de Minas Gerais é o provedor de recursos para prefeituras e entidades (*e.g.*, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE).

7 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Apesar de possuírem pontos em comum, convênios são diferentes de contratos. No contrato, os interesses das partes são divergentes e opostos, enquanto que nos convênios os interesses são coincidentes entre os partícipes. Nos convênios, as pretensões são sempre as mesmas entre as partes, variando apenas o modelo de cooperação entre elas, de acordo com as possibilidades de cada uma, para a realização de um objetivo comum (COTA JÚNIOR *et al*., 2015).

Os convênios podem ser decorrentes tanto de iniciativa do Executivo quanto do Legislativo, quando concebidos por emenda parlamentar. A partir da CF-88, o Poder Legislativo ganhou forças com uma prerrogativa de propor emendas sobre despesa no projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo alterar o texto original do projeto dependendo da demanda, sem tirar sua responsabilidade de aprovar o orçamento da União, estados e municípios (OLIVEIRA, 2010 *apud* COTA JÚNIOR *et al*., 2015).

A autoria de emenda pode ser de um deputado (ou de um conjunto deles), de comissão ou do governador do Estado, de acordo com o artigo 226 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Há, portanto, vários tipos de emendas, mas este trabalho contempla a emenda parlamentar individual. No período em tela (2007-2015), houve 51.675 convênios de saída do governo mineiro, 18.040 (35%) motivados por emenda parlamentar individual. Dos 6.991 convênios de saída da Sedese, 3.723 (53%) originaram-se desse tipo de emenda. Do ponto de vista dos valores repassados, os convênios da Sedese por emenda individual somaram 117,2 milhões de reais, contra 650,6 milhões dos outros tipos de convênio de saída[8]. Ainda que o valor médio conveniado pela Sedese via emenda parlamentar individual seja inferior ao dos outros tipos de convênio de saída (30 mil versus 200 mil reais, aproximadamente), a emenda individual é considerada na literatura como um dos instrumentos mais fortes, se não o mais forte, de que legisladores dispõem para fortalecer o vínculo com o seu eleitorado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

8 Esses valores são nominais e incluem convênios com municípios e entidades. *Vide* Tabela A1 para detalhes.

Sobre os montantes da emenda parlamentar individual, o valor da quota de cada parlamentar é definido pelo chefe do Executivo, em conjunto com a liderança do Governo, as lideranças das bancadas partidárias e o relator da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO) da ALMG. Segundo Cecílio (2014), as emendas são deduzidas da reserva de contingência prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que atualmente corresponde a pelo menos 1% da receita corrente líquida do Estado, a ser utilizado em casos de emergência. Essa quantia é repartida entre os 77 deputados estaduais da legislatura do momento e também os que estiverem afastados por ocuparem cargo em secretarias de estado. Hoje, as cotas são de R$ 1,5 milhão.

O parlamentar tem duas opções para distribuição dos recursos. Uma é decidir previamente suas emendas, sendo específicas para alguma entidade ou município executar; a outra é fazer a alocação posteriormente, quando o pagamento for autorizado. Os critérios de alocação das emendas ficam a cargo do parlamentar, podendo o valor ser destinado a uma ou várias secretarias de Estado. Para ultrapassar a cota, o deputado deverá obter aprovação de uma subemenda na CFFO.

Cecílio (2014) descreve dois momentos distintos no processo de indicação e aprovação das emendas parlamentares: um técnico e outro político. O aspecto técnico ocorre durante a tramitação da LOA, momento em que as emendas são indicadas, discutidas e aprovadas ou rejeitadas pelas comissões temáticas e pelo plenário da ALMG. Já o momento político aparece no processo de execução das emendas, quando são submetidas à aprovação do chefe do Poder Executivo (sanção da LOA), e na posterior autorização de pagamento.

Após acatada a emenda pelo Poder Legislativo, o proponente[9] deve apresentar um plano de trabalho com a especificação do objeto a ser executado, acompanhado de orçamento detalhado e demais documentos relacionados e específicos ao objeto

9 Segundo a terminologia da área, proponente é o convenente (município ou entidade) antes de o convênio ser firmado.

do convênio de saída a ser celebrado (MINAS GERAIS, 2015). Concomitantemente, o município ou entidade deve se cadastrar no Sigcon-MG – módulo saída (Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos de Minas Gerais), preenchendo todas as informações requisitadas. Na Sedese, os documentos apresentados pelo proponente, juntamente com a proposta, serão analisados pela área técnica da secretaria, que efetua eventuais ajustes e complementações[10]. Após a anuência dessa área, o setor jurídico é responsável pela análise do texto da proposta de convênio. Caso não seja acatada, a proposta retorna para a área técnica para que se entre em contato com os responsáveis da entidade/ município com o fito de sanar as pendências. Solucionadas estas, o processo retorna ao setor jurídico, repetindo-se o ciclo até que o convênio esteja apto para aprovação.

Ao ser liberado pelo setor jurídico, o convênio deve ser assinado por ambas as partes, proponente e concedente. Posteriormente, a peça fica sujeita à autorização do ordenador de despesa (secretário da Sedese) e da Secretaria de Estado de Governo. Aprovado, o convênio é publicado na imprensa oficial e o pagamento executado pela Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças da Sedese. Caso não seja pago, o convênio pode ser prorrogado pelo tempo que a entidade/ município não recebeu o recurso[11].

Como apontado, a aprovação (ou não) da indicação de emenda fica sujeita a decisões burocráticas e políticas. Com base em um questionário respondido por 36 (47%) dos 77 deputados estaduais mineiros, Cecílio (2014) apurou que, da perspectiva da maioria deles (56%, ou 20 deputados), a principal razão para rejeição de uma emenda é "uma decisão burocrática", seguida por "uma decisão do Executivo" (33%, ou 12 deputados); "outra

10 O procedimento descrito reflete a praxe da Sedese; não é sabido se é o mesmo para convênios de saída gerenciados por outras pastas.

11 Por exemplo, se o Estado efetuou o pagamento somente seis meses após a data prevista, o convênio pode ser prorrogado, de ofício, por seis meses (duração do atraso) para que o convenente disponha de tempo suficiente para concluir o convênio.

situação" e "uma decisão da liderança do governo" foram alternativas escolhidas por 8% e 3% dos deputados ouvidos, respectivamente.

Ocasionalmente, há situações em que o Estado não consegue fazer o pagamento de alguns convênios. Além da falta de orçamento, o não pagamento pode ocorrer por outros motivos, de natureza burocrática. Entre os deputados respondentes ao questionário de Cecílio (2014), as situações consideradas mais comuns para o não pagamento de emendas aprovadas são[12]: pendências de prefeituras e entidades nos órgãos de prestação de contas (29 deputados); não apresentação de documentação legal em tempo hábil (22 deputados); uma decisão exclusiva do Executivo (21 deputados); e falta de recursos do Estado (18 deputados).

Sucedendo a descrição do fluxo das emendas parlamentares ao orçamento, de sua proposição até a execução, esta seção encerra-se com uma breve discussão sobre as normas (decretos) que vigeram ao longo do período 2007-2015 para verificar as mudanças ocorridas, explanando sobre possíveis efeitos nos convênios da assistência social. A base da legislação sobre celebração e prestação de contas de convênios em Minas Gerais foi o decreto n. 43.635, de 20 de outubro de 2003, subscrito pelo governador Aécio Neves. Posteriormente, foi alterado pelo decreto n. 44.293, de 10 de maio de 2006, o grande destaque sendo a instituição do Cadastro Geral de Convenentes (Cagec), o qual buscou facilitar a verificação da situação de regularidade dos municípios e entidades[13]. Já o decreto n. 45.949, de 9 de abril de 2012, aduziu uma pequena alteração em relação ao aditamento de ampliação de metas físicas, limitando a possibilidade de ser feito esse aditamento para apenas uma vez, salvo algumas exceções.

12 Para esse item, o instrumento aplicado por Cecílio (2014) permitia a marcação de até duas alternativas.

13 O Cagec reúne e monitora várias informações dos convenentes, como endereço da sede, nome do presidente da entidade, telefone, regularidade perante o FGTS e INSS. O Sigcon bloqueia o andamento do processo caso a entidade ou município esteja irregular no Cagec.

Todas as três provisões citadas acima foram revogadas pelo decreto n. 46.319, de 26 de setembro de 2013, que entrou em vigor a partir de 1º de agosto de 2014. Nenhuma grande mudança foi imposta que poderia agravar drasticamente o custo de transação para os proponentes; pelo contrário, houve um alargamento do período para submissão da prestação de contas final, de até 60 dias para até 90 dias após o término da vigência do convênio. Uma demanda que possivelmente aumentou a carga burocrática dos convenentes foi a cobrança do relatório de monitoramento de metas. Esse documento, preenchido pelo convenente, declara em que ponto da execução do convênio a entidade se encontra, buscando facilitar o acompanhamento e a fiscalização por parte do concedente. Percebe-se que, apesar de várias mudanças, as mesmas foram pontuais e incrementais – nada que, em nossa avaliação, levasse a elevação ou redução expressiva do número de convênios devido a variações nos trâmites processuais.

Vocação política, fiscal ou social? O potencial redistributivo dos convênios de saída da Sedese

As transferências voluntárias representam uma parcela tímida dos orçamentos municipais, até mesmo quando comparadas com as demais modalidades de transferência (ARRETCHE, 2012). Analisando o período 2002 a 2010, Karruz (2016) apurou que as transferências discricionárias do governo federal para os municípios representaram, em média, 2,70% das receitas totais destes, enquanto as transferências dos governos estaduais corresponderam a 1,84%[14]. Ainda que modestos, esses fluxos podem representar importante valor, tanto do ponto de vista político quanto orçamentário.

A literatura tem descrito transferências voluntárias por lentes variadas: política, orçamentária e redistributiva. Do ponto de vista político, há três aspectos a salientar; um deles concerne

14 Para esses cálculos, Karruz (2016) considerou o conjunto de municípios (n = 5.563) com informação disponível na Finbra – Finanças do Brasil, um banco de dados gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

à oportunidade que as transferências concedem ao deputado estadual para expressar suas prioridades em relação a políticas públicas – um momento em que ele pode buscar fortalecer sua base eleitoral, atendendo os interesses dos seus eleitores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). De acordo com o levantamento primário de dados realizado por Cecílio (2014) via questionário aplicado aos deputados mineiros, fica claro que o critério mais popular (32% dos respondentes) de seleção das entidades contempladas com a indicação de emendas parlamentares individuais é a localização da entidade na base eleitoral do próprio deputado estadual[15] – achado que reforça a tese da importância política desse instrumento.

Outro aspecto político toca a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. Em vários momentos, o Executivo tem prerrogativa de bloquear a execução das emendas parlamentares (e.g., no momento da ordenação da despesa). Não é à toa que 21 (58%) dos deputados estaduais acreditam que suas emendas deixaram de ser executadas devido a uma decisão exclusiva do Executivo[16], de acordo com a amostra de Cecílio (2014).

O caráter político-partidário das transferências voluntárias da União (TVU) para os municípios tem sido explorado recentemente por estudos de grande robustez metodológica; resultados indicam que essas transferências tendem a penalizar municípios chefiados por prefeitos de partidos oponentes ao do presidente que ganharam por uma pequena margem (BROLLO; NANNICINI, 2012), e a favorecer municípios governados por

15 Esse item do questionário de Cecílio (2014) solicitava aos deputados que selecionassem, de uma lista, três critérios mais relevantes na seleção de entidades. A segunda opção mais marcada foi "A organização da entidade e a pessoa de seu dirigente", com 25 (23%) do total de 108 respostas, seguido de "A vinculação do projeto com a política de assistência social", com 21 marcações (19%).

16 "Quando indagados se todas as emendas indicadas no período de 2009 a 2012 haviam sido executadas, 29 deputados (80%) responderam que sim e 6 (17%) responderam que não, tendo 1 (3%) assumido a legislatura no início de 2013, portanto, após o período de indicações e não se pronunciou nessa questão." (CECÍLIO, 2014, p. 131).

prefeitos do mesmo partido do presidente, mesmo após o controle por uma série de condicionantes alternativos, incluindo o nível de pobreza dos municípios (NUNES, 2015). Um argumento análogo, ao nível do governo estadual, seria plausível.

Para alguns autores, as transferências possuem outra vocação principal. Prado (2003) assevera que esses recursos deveriam ser utilizados de forma suplementar, para ajustamento emergencial e de curto prazo. Do ponto de vista orçamentário, apesar de o valor médio das transferências discricionárias ser diminuto quando comparado com o orçamento municipal, no contexto atual, em que os municípios têm uma grande carga de responsabilidade, alta vinculação de receita e pouca sobra para investirem em outras políticas públicas, esse influxo de recursos é atrativo.

Além do valor político e fiscal, transferências voluntárias poderiam atuar como promotoras de um processo redistributivo, buscando reparar a desigualdade encontrada nos municípios mineiros. Para Soares (2012), é incerta essa expectativa, pelo menos no que tange aos convênios com a União, foco da autora[17]. Transferências voluntárias não têm essa ambição expressa em suas definições; ademais, ser favorecido com convênio requer certa capacidade burocrática, ativo menos escasso em municípios de maior porte, para navegar os trâmites burocráticos e atender adequadamente requisitos como a prestação de contas.

Neste trabalho, a investigação atenta para uma visão particular de redistribuição, a qual não se interessa especificamente pelo apoio que um ente federativo pode proporcionar a um ente com maiores dificuldades fiscais, mas sim à demanda pela função de assistência social. Essa demanda pode ser representada pelo grau de carência material dos municípios, por exemplo. Nesse sentido, medidas como porcentagem da população abaixo de uma certa linha de pobreza seriam mais reveladoras de necessidade do que um índice que reflita a saúde fiscal do município.

17 Acredita-se que o mesmo argumento possa ser tecido em relação às transferências dos estados para os municípios.

Redistribuir, na conotação aqui empregada, diz respeito à frequência e à intensidade com que municípios de maior pobreza são contemplados pelos convênios da Sedese.

Assim, cabe discorrer sobre quais manifestações de necessidade ou demanda poderiam ser consideradas na investigação de um potencial papel redistributivo dos convênios de saída da Sedese. Soares e Neiva (2011) aplicam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados para testar a hipótese da existência de um papel redistributivo das transferências da União. Esses autores encontram evidência de que as transferências tenderam a favorecer unidades da federação com menores valores de IDH – *i.e.*, menos desenvolvidas. Nunes (2015) operacionaliza o conceito de carência através do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), similar ao IDH, porém disponível em periodicidade anual. O autor não encontrou associação entre pobreza e uma variável binária sobre o recebimento de TVU (recebeu, não recebeu); todavia, no conjunto de municípios beneficiados, parece haver uma relação negativa entre nível de desenvolvimento e valor repassado.

Note-se, todavia, que as referências acima não são específicas aos convênios relacionados à assistência social. Não se conhecem indicadores sociais próprios dessa área que norteiem a ação dos municípios em assistência social. Sendo pobreza um fenômeno multidimensional, os indicadores usualmente aplicados para descrevê-la quedam parciais, e tipicamente são medidas mais voltadas à renda, dada a relativa facilidade de levantamento dessa característica em nível domiciliar. O desafio a vencer é captar as condições de pobreza na perspectiva multidimensional, que abarca as noções de vulnerabilidade e de risco. A estratégia aqui utilizada, descrita na seção sobre métodos, foi abordar a demanda municipal por assistência social por meio de uma variedade de indicadores de desenvolvimento e pobreza, cada qual trazendo uma visão ligeiramente diferente do fenômeno que se quer descrever.

Não sendo a literatura conclusiva sobre a existência de um papel redistributivo, ainda que teórico, das transferências voluntárias,

não há sustentação para se elaborar uma hipótese direcional sobre essa potencial relação. Assim, a hipótese de trabalho reduz-se à hipótese nula de inexistência de uma associação entre carência e número de convênios ou montante repassado.

Capacidade estatal, porte do município e execução na assistência social

A capacidade do governo e da administração pública de requisitar e colocar projetos em prática, da aprovação ao campo e à prestação de contas, é um tema que vem gerando interesse crescente. Para Soares (2012), a dimensão técnica é uma das vertentes explicativas, pelo menos em teoria, da distribuição das TVU entre os municípios:

> Assim, municípios com menor disponibilidade de recursos financeiros, humanos e técnicos podem encontrar dificuldades para atender as exigências para celebrar e executar os convênios e serem preteridos na distribuição de TVU. Uma reclamação recorrente dos órgãos e entidades federais é que faltam bons projetos porque os governos subnacionais seriam ineficientes na apresentação de propostas factíveis e que estes teriam dificuldades para executar os convênios celebrados em conformidade com a legislação, o que provoca inadimplências e bloqueio no recebimento de novos recursos (SOARES, 2012, p. 22).

Uma narrativa semelhante em nível estadual poderia ser tecida, porém não foram identificados estudos específicos a essa unidade de análise. No que tange à assistência social, há o estudo de Sátyro, Cunha e Campos (2016), que investiga a associação entre capacidades estatais e a implementação e gestão da política de assistência social, tomando por variável dependente a taxa de execução financeira ajustada do Fundo Municipal de Assistência Social, que reflete a utilização de recursos federais disponíveis nos fundos municipais. Esses autores salientam a dificuldade em apreender a noção de capacidades estatais:

> De modo geral, associa-se a capacidade estatal à habilidade de implantar decisões e conseguir alcançar fins

> almejados pelo Estado (Gomide, 2016). Numa sugestiva revisão da literatura, Cingolani (2013, p. 27) identifica sete dimensões do poder do Estado nos estudos que trabalham com esse conceito: coercitiva, militar; fiscal; administrativa e de implementação; transformativa, de industrialização; relacional, de cobertura territorial; legal; e, por fim, política; todas utilizadas separadamente ou combinadas em estudos de diferentes campos. A multidimensionalidade do conceito tem gerado análises de amplitude variada, desde unidimensionais até as derivadas de índices produzidos a partir de algumas delas (Cingolani, 2013). Além disso, capacidades estatais não são fixas e atemporais, variando no tempo, no espaço e conforme a área de atuação do Estado (Gomide, 2016). (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016, p. 286-287).

Apoiando-se no princípio da parcimônia e restritos pela disponibilidade de dados, Marenco, Strohschoen e Joner (2016), assim como Sátyro e coautores (2016), operacionalizam a noção de capacidades estatais em torno do tipo de vínculo (*e.g.*, estatuário, temporário) e grau de profissionalização da burocracia (*e.g.*, com formação superior). Esse último estudo não encontrou evidência que embasasse um elo causal entre execução financeira e os vínculos e profissionalização da burocracia, o que faz os autores acreditarem que são as forças da demanda por proteção social *(i.e.*, carência, vulnerabilidade) as preponderantes na implementação da função assistência social nos municípios. Na contramão, Batista (2015) observou uma relação negativa e significativa da frequência de irregularidades no uso de recursos federais com: i) o número de funcionários por habitante; e ii) a proporção de servidores com escolaridade superior.

Uma questão subjacente a essa bibliografia diz respeito às condições que promoveriam ou dificultariam o desenvolvimento de capacidades estatais nos municípios brasileiros. Soares (2012) propõe uma conexão positiva entre renda *per capita* e capacidade técnica, esta influenciando diretamente o recebimento de TVU. Concomitantemente, a autora identificou um caráter redistributivo nos repasses federais, privilegiando os municípios mais pobres, o que denuncia novamente a natureza multicausal da destinação dos convênios.

Grande parte dos trabalhos citados discute uma possível associação entre porte populacional e capacidades estatais. Sátyro, Cunha e Campos (2016) testam a hipótese de que localidades com maiores contingentes tenderiam a apresentar burocracias mais bem estruturadas e, por conseguinte, possuiriam maior capacidade de executar os recursos federais na assistência social. Contrariamente às expectativas, aquela pesquisa não constatou diferenças significativas na execução financeira entre os diferentes portes de municípios. Da mesma forma, em seu estudo sobre determinantes da importância do IPTU na composição das receitas municipais, Marenco, Strohschoen e Joner (2016) buscaram, sem sucesso, evidência de que a profissionalização do serviço público municipal fosse influenciada pelo tamanho populacional – duas das variáveis explicativas do estudo:

> Entretanto, a correlação p entre proporção de 'estatutários com formação superior' e população municipal apresenta coeficiente moderado (0,12), sugerindo que embora a profissionalização burocrática possa ser favorecida pelo número de habitantes do município, est[e] contribui limitadamente para a completa explicação daquele processo [profissionalização] (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2016, p. 24).

Portanto, embora haja argumentos teóricos que defenderiam uma conexão positiva entre porte do município e capacidade burocrática, e entre esta e a viabilização de políticas como transferências voluntárias e gestão da assistência social, os indícios empíricos até o momento não parecem emprestar suporte a essa hipótese. No âmbito do presente trabalho, a expectativa é alinhada às suposições teóricas apresentadas, a despeito do caráter provisório delas – como é característico da hipótese científica em estados iniciais de exploração.

3 – Dados e métodos

Os dados referentes aos convênios foram extraídos do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais –

Sigcon-MG – módulo saída). Nos arquivos havia informações de todos os tipos de convênios executados entre 2007 e 2015; foi necessário separar as emendas parlamentares das outras motivações de convênio e descartar aqueles não executados pela Sedese. Ademais, o trabalho utilizou banco de dados do IFDM, do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS-AS), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), além de três indicadores de pobreza baixados da plataforma do "Atlas do desenvolvimento humano no Brasil". As bases foram unificadas a partir das identificações dos municípios (nome e código IBGE).

Nos nove anos analisados, foram pactuados um total de 3.723 convênios de saída motivados por emendas parlamentares individuais e executados via Sedese[18], totalizando um pouco menos de 120 milhões de reais[19] de transferência voluntária do Estado de Minas Gerais para municípios e entidades. Os convênios da Sedese iniciados por emenda parlamentar individual correspondem a aproximadamente 10% do valor total conveniado desse tipo, e cerca de 20% do número de convênios do tipo pactuados no período, como mostra a Tabela A1, do Apêndice.

Os mais de 3.700 convênios de saída da Sedese motivados por emenda parlamentar foram celebrados com prefeituras e entidades de 632 (74%) dos 853 municípios mineiros. Em ano de eleição, entidades ficam proibidas de pactuar convênios, conforme a legislação eleitoral[20]. Apesar dessa limitação, 3.157 convênios (85%) foram assinados com entidades, e apenas os restantes 566, com municípios[21]. Imagina-se que essa discrepância

18 Esses 3.723 convênios estão distribuídos no tempo como segue: 2007 = 177; 2008 = 330; 2009 = 784; 2010 = 159; 2011 = 1011; 2012 = 52; 2013 = 727; 2014 = 55; 2015 = 428.

19 Valores nominais, i.e., não deflacionados. Não inclui valores de contrapartida dos convenentes.

20 Restrição vigente a partir de 2010.

21 Esses 566 convênios estão distribuídos no tempo como segue: 2007 = 19; 2008 = 28; 2009 = 70; 2010 = 159; 2011 = 74; 2012 = 52; 2013 = 81; 2014 = 55; 2015 = 28.

tão expressiva seja causada pelos requisitos adicionais que os municípios enfrentam – *e.g.*, enquanto estes devem seguir estritamente o processo licitatório para aquisição de produtos no âmbito de convênios, das entidades requerem-se apenas três orçamentos de empresas diferentes. Ademais, o valor do convênio pode não ser tão interessante para o município; por outro lado, para as entidades, apesar de receberem transferências de valor médio inferior ao dos municípios[22], o montante conveniado pode ser mais atrativo a elas que aos municípios, já que não possuem um orçamento tão robusto quanto o destes.

A despeito de as transferências para entidades corresponderem à vasta maioria dos convênios da Sedese, este trabalho considera apenas os 566 convênios assinados com prefeituras, os quais contemplam 342 municípios (40% dos municípios mineiros). Se, de um lado, esse recorte amostral reduz severamente o número de observações (de 3.723 para 566), de outro, ele evita perda de validade de constructo – que é a proximidade entre conceito e medida (JANNUZZI, 2016). Isto porque as conexões lógicas subjacentes aos convênios com entidades (*vis-à-vis* aqueles com prefeituras) ainda não foram mapeadas pela literatura consultada. Ademais, entidades endereçam um universo bastante variado de públicos-alvo (*e.g.*, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, famílias) e de necessidades especiais de projetos para atendê-los. Como ilustração da diversidade no ecossistema de entidades, apenas no âmbito do atendimento à criança e ao adolescente em Belo Horizonte, Miranda (2015) identifica 13 motivos para acolhimento (*e.g.*, violência sexual, orfandade) e dez condições que exigem cuidados especiais (*e.g.*, doenças graves, deficiência), cada qual requerendo um menu próprio de profissionais, equipamentos e serviços oferecidos.

Outra restrição enfrentada advém do fato de que os dados do Portal da Transparência mineiro não permitem desmem-

22 Em termos nominais, o valor médio do repasse foi R$ 42.660,79 para convênios da Sedese com prefeituras, *versus* R$ 29.480,56 para aqueles com entidades, considerando o período 2007-2015. Excluídos os anos eleitorais de 2010, 2012 e 2014, quando entidades estavam proibidas de firmar convênio, obtém-se o valor médio de R$ 37.886,36 para convênios com prefeituras.

brar convênios praticados pelas Subsecretarias temáticas da Sedese: Subsecretaria de Assistência Social (Subas) e Subsecretaria de Trabalho e Emprego (Subte)[23]. Tal restrição constrange a validade dos indicadores descritivos dos convênios. Em princípio, fatores relevantes para a execução de uma transferência na área da assistência social podem ser diferentes daqueles da área do trabalho e emprego. As próprias regras referentes a contrapartidas exigidas dos convenentes diferem entre a Subas e a Subte. Todavia, as implicações dessa limitação para os achados possivelmente são modestas. Isso porque a Subte procura apoiar "iniciativas da Economia Solidária ou de relações de trabalho não formalizadas", sendo prioridade "ações voltadas ao combate à pobreza rural e à inserção social de jovens das periferias urbanas em situação de vulnerabilidade" (MINAS GERAIS, 2016e). É patente, pois, o interesse da Subte para além do empreendedorismo e do trabalho formal, bem como a tangência com a Subas; manifestamente, a Subte se guia por "uma visão que integra as Políticas de Emprego, Trabalho e Renda ao conceito de Desenvolvimento Social" e que propõe atuação "de maneira articulada com as Políticas de Assistência Social" (MINAS GERAIS, 2016e).

Uma vez delimitado o escopo amostral, o restante desta seção dedica-se a esclarecer a forma de tratamento dos dados, a composição dos indicadores de carência e a abordagem analítica. Os quantitativos per capita (de valores repassados) foram obtidos considerando o número de pessoas pobres, que são os alvos principais da assistência social. Para tanto, utilizou-se a proporção de indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R$ 140,00, em reais de agosto de 2010, obtida na plataforma do "Atlas do desenvolvimento humano no Brasil" ("% de pessoas pobres"). Essa proporção foi multiplicada pela população de cada município nos anos 2007 a 2015[24]. Os mon-

23 A Sedese conta com uma terceira subsecretaria, de Projetos Especiais.

24 Estimativas populacionais do IBGE, exceto para 2007, quando houve Contagem da População, e 2010, ano de Censo Demográfico.

tantes em reais das análises adiante foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC, do IBGE) para valores monetários de agosto de 2010, exceto onde indicado em contrário.

Este trabalho utiliza seis medidas de demanda por assistência social, buscando abordar o fenômeno de interesse de formas alternativas e complementares. Componentes e pesos dos indicadores sintéticos são dispostos nos Quadros A1 a A3, do Apêndice.

O IDHM é uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Global, o qual tem sido divulgado há décadas, estruturado nas dimensões escolaridade, longevidade e renda, as mesmas do seu análogo municipal. O IDHM apoia-se em dados dos Censos Demográficos decenais, e é calculado em consórcio formado por três instituições: Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O IFDM é editado pelo Sistema Firjan, que inclui a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Assemelha-se ao IDHM em suas dimensões, porém apresenta a vantagem de basear-se em estatísticas públicas disponibilizadas anualmente pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde, sendo 2013 o ano-base mais recente.

Já o IMRS-AS procura captar a implementação e a operacionalização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), incluindo serviços e benefícios vinculados tanto a programas federais quanto a esforços de organização e consolidação da área realizados pelas administrações municipais. Suas dimensões são específicas à assistência social. Esse índice, publicado pela FJP, calca-se em uma variedade de fontes, entre as quais o Censo dos Centros de Referência da Assistência Social (Censo CRAS). O IMRS-AS está disponível para os anos pares de 2000 a 2012 e, assim como o IDHM e IFDM, varia de zero a um, sendo as condições da localidade mais desenvolvidas (ou seja, menor a demanda por assistência social) quanto mais perto de um.

Em contraste, os outros três indicadores dizem respeito exclusivamente à pobreza material, retratada pela porcentagem da população vivendo abaixo de três limiares de renda domiciliar *per capita*: R$ 70 (extremamente pobres), R$ 140 (pobres) e R$ 255 (vulneráveis à pobreza). Esse último indicador corresponde à metade do salário mínimo em agosto de 2010, mês de referência também para as outras duas linhas de pobreza. Essas três medidas foram extraídas do "Atlas do desenvolvimento humano no Brasil".

A estratégia analítica para endereçar as questões 1.a e 1.b, sobre demanda por assistência social, consistiu no cálculo de coeficientes de correlação linear entre as várias medidas de carência e o número de convênios e o valor *per capita* (por pessoa pobre) repassado acumulado ao longo do tempo. Foram considerados diferentes intervalos temporais, tomando as medidas de demanda disponíveis para os seguintes anos: 2008, 2010, 2012 e 2013. Testes *t* de significância dos coeficientes de correlação, ao nível de confiança de 95%, foram executados.

Para responder as perguntas 2.a e 2.b, sobre o porte do município, comparou-se número e valor acumulado de convênios com o tamanho populacional das localidades, também estimando coeficientes de correlação linear e sua significância estatística.

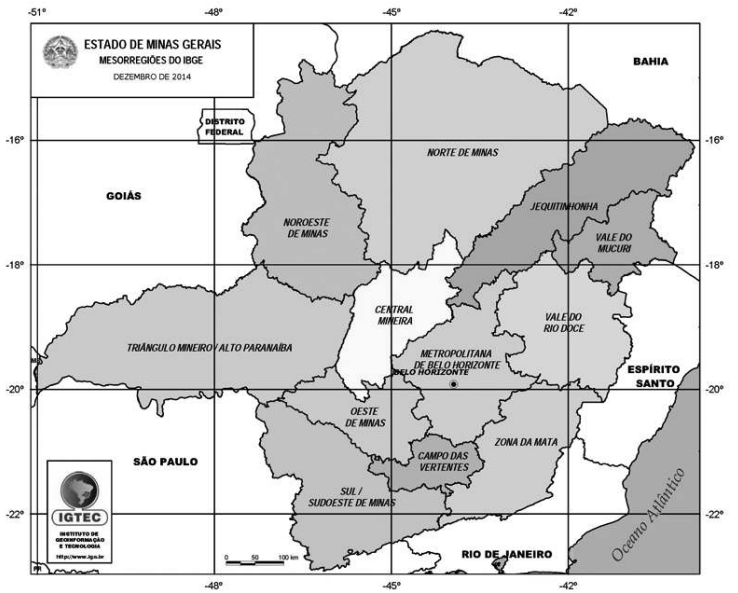
4 – Resultados

Convênios por mesorregião

Os municípios de Minas Gerais são agrupados em 12 mesorregiões, segundo a divisão territorial do IBGE (Figura 1). Embora essa demarcação por si não implique regras ou condições diferenciais para a realização de convênios de saída com a Sedese, ela é uma visão útil para a apresentação geral da amostra de trabalho, especialmente em um estado tão vasto

e heterogêneo. Na Tabela 1, observa-se que Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (Triângulo) é a mesorregião com maior proporção de municípios atendidos (0,74), e Zona da Mata a menor (0,25). As regiões Sul e Sudoeste de Minas e Triângulo pactuaram o maior número de convênios, 89 e 84, respectivamente. As regiões com razão número de convênios/ número de municípios mais elevadas são Oeste de Minas e Triângulo, ambas com 1,27; Zona da Mata e Campo das Vertentes mostram os menores valores para essa razão: 0,35 e 0,39, nessa ordem.

Figura 1. Mesorregiões do Estado de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS (2016a).

Tabela 1. Média de variáveis selecionadas relativas aos convênios de saída da Sedese entre 2007 e 2015 motivados por emenda parlamentar individual, por mesorregião

Mesorregião	Número de municípios	Proporção de municípios com convênio	Número de convênios	Razão número de convênios / número de municípios	Valor médio do convênio (em R$)1, 2	Média da porcentagem de pessoas pobres (em %)	Média do valor acumulado de convênios por pessoa pobre do município (em R$)[1]
Campo das Vertentes	36	0,28	14	0,39	29.710,92	14,56	7,76
Central Mineira	30	0,40	17	0,57	32.543,49	11,31	28,59
Jequitinhonha	51	0,49	43	0,84	48.572,71	32,18	9,10
Metropolitana de Belo Horizonte	105	0,39	74	0,70	42.539,99	14,53	15,16
Noroeste de Minas	19	0,53	16	0,84	38.144,83	15,49	30,21
Norte de Minas	89	0,36	55	0,62	48.748,37	33,79	5,29
Oeste de Minas	44	0,66	56	1,27	33.382,07	7,05	57,25
Sul e Sudoeste de Minas	146	0,36	89	0,61	41.245,56	9,49	28,34
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	66	0,74	84	1,27	37.018,39	5,97	74,46
Vale do Mucuri	23	0,52	16	0,70	27.920,41	34,14	6,73
Vale do Rio Doce	102	0,33	53	0,52	44.223,55	23,72	10,64
Zona da Mata	142	0,25	49	0,35	38.584,95	16,98	12,18
Minas Gerais	853	0,40	566	0,66	40.332,67	17,63	22,02

Notas: [1] Em reais de agosto de 2010. [2] Considera apenas municípios com pelo menos um convênio entre 2007 e 2015.

Fonte: Elaboração própria.

Os valores médios dos convênios são similares entre as mesorregiões, na faixa dos 28 a 49 mil reais; tal semelhança é provavelmente resultado das regras e limitações de valores de convênio por tipo de atendimento (*e.g.*, aquisição de veículo, construção de unidade para a área da assistência social). O valor acumulado de convênios entre 2007 e 2015 por pessoa pobre no município atinge a maior média no Triângulo (R$ 74,46), sendo que a porcentagem de pessoas pobres nessa mesorregião é 5,97%; o menor valor acumulado médio ocorre no Norte de Minas (R$ 5,29), seguido pelo Vale do Mucuri (R$ 6,73), duas das regiões mais carentes do Estado, nas quais 33,79% e 34,14% da população vivia com menos de R$ 140 *per capita* em agosto de 2010, respectivamente.

Convênios e demanda por assistência social

A questão 1.a (Municípios com maior demanda por assistência social tendem a celebrar mais convênios?) é endereçada com o auxílio de medidas de correlação linear entre o número de convênios celebrados no município e indicadores de carência, tanto para o período 2007-2015 como para intervalos menores, escolhidos conforme a disponibilidade das variáveis de necessidade. Três dessas variáveis são, a rigor, medidas de desenvolvimento (oposto da noção de demanda por assistência social): o IFDM, o IMRS-AS e o IDHM. As outras três são de fato medidas de carência: percentual de extremamente pobres, percentual de pobres e percentual de vulneráveis à pobreza.

Coeficientes de correlação de Pearson (ρ) e respectivos testes de significância[25] são mostrados na Tabela 2. Das 17 correlações calculadas, oito são estatisticamente diferentes de zero ao nível de significância a 5%. Sempre que significante, a correlação foi no sentido de haver mais convênios nos municípios de menor demanda por assistência social. A magnitude dessas estimativas não foi particularmente expressiva, todavia, atingindo o máximo de $|0{,}23|$.

25 Testes t da hipótese nula $\rho = 0$.

Tabela 2. Correlação entre número de convênios por município e medidas de demanda por assistência social, em períodos selecionados

Medida de demanda	Número de observações	Correlação	Estatisticamente significante a 5%?
Painel A - Convênios entre 2007 e 2015			
IFDM 2010	851	0,1774	Sim
IMRS-AS 2010	853	0,0539	Não
IDHM 2010	853	0,2272	Sim
% de extremamente pobres 2010	849	-0,1116	Sim
% de pobres 2010	853	-0,1578	Sim
% de vulneráveis à pobreza 2010	853	-0,1967	Sim
Painel B - Convênios entre 2008 e 2009			
IFDM 2008	847	-0,0457	Não
IMRS-AS 2008	853	0,0568	Não
Painel C - Convênios entre 2010 e 2011			
IFDM 2010	851	0,0899	Sim
IMRS-AS 2010	853	0,0374	Não
IDHM 2010	853	0,0761	Sim
% de extremamente pobres 2010	849	-0,0513	Não
% de pobres 2010	853	-0,0616	Não
% de vulneráveis à pobreza 2010	853	-0,0638	Não
Painel D - Convênios entre 2012 e 2013			
IFDM 2012	852	0,1489	Sim
IMRS-AS 2012	853	-0,0358	Não
Painel E - Convênios entre 2013 e 2015			
IFDM 2013	850	0,0416	Não

Fonte: Elaboração própria.

A questão 1.b (Municípios com maior demanda por assistência social tendem a acumular maiores valores repassados por convênios com a Sedese?) também é respondida com base em correlações, considerando-se os mesmos indicadores de necessidade e intervalos temporais usados para a questão anterior, conforme disposto na Tabela 3. Onze das 17 correlações estimadas são estatisticamente significantes. Dessas, apenas duas indicam que o valor acumulado dos convênios por município (dividido pelo número de pessoas pobres), associa-se positivamente com a demanda por assistência social, com correlações da ordem de |0,07| e |0,09|. Os dois casos envolvem o IMRS-AS, provavelmente o indicador de maior validade (*i.e.*, proximidade entre conceito e medida, como ensina Jannuzzi, 2016) para expressar a demanda por essa função. A correlação estimada de maior magnitude foi de -0,25, com o percentual da população vulnerável à pobreza.

Tabela 3. Correlação entre valor acumulado de convênios por pessoa pobre por município e medidas de demanda por assistência social, em períodos selecionados

Medida de demanda	Número de observações	Correlação	Estatisticamente significante a 5%?
Painel A - Convênios entre 2007 e 2015			
IFDM 2010	851	0,1621	Sim
IMRS-AS 2010	853	-0,0856	Sim
IDHM 2010	853	0,1604	Sim
% de extremamente pobres 2010	849	-0,1991	Sim
% de pobres 2010	853	-0,2410	Sim
% de vulneráveis à pobreza 2010	853	-0,2499	Sim
Painel B - Convênios entre 2008 e 2009			
IFDM 2008	847	0,0169	Não
IMRS-AS 2008	853	0,0058	Não
Painel C - Convênios entre 2010 e 2011			
IFDM 2010	851	0,0767	Sim
IMRS-AS 2010	853	-0,0707	Sim
IDHM 2010	853	0,0522	Não
% de extremamente pobres 2010	849	-0,1138	Sim
% de pobres 2010	853	-0,1213	Sim
% de vulneráveis à pobreza 2010	853	-0,1096	Sim
Painel D - Convênios entre 2012 e 2013			
IFDM 2012	852	0,0575	Não
IMRS-AS 2012	853	-0,0016	Não
Painel E - Convênios entre 2013 e 2015			
IFDM 2013	850	0,0477	Não

Fonte: Elaboração própria.

Assim, a análise aponta alguma evidência de que os municípios com maior carência sejam privilegiados por convênios de maior valor, porém apenas quando a demanda por assistência social é medida pelo IMRS-AS. Esse achado é posto em cheque pelo resultado, diametralmente oposto, encontrado na maioria das correlações significativas. Seria imprudente defender uma resposta positiva (ou negativa) à questão 1.b, dado o resultado inconclusivo.

Convênios e porte do município

Nesta subseção, são comparados número e valor acumulado de convênios com o porte – tamanho populacional dos municípios, uma *proxy* para capacidade burocrática. Para a questão 2.a (Municípios de maior porte tendem a celebrar mais convênios?), são inspecionados: i) o número médio de convênios por município em cada faixa populacional (Tabela 4), segundo uma classificação inspirada por aquela aplicada pelo IBGE; e ii) a correlação entre tal média e o número total de habitantes do município em 2010 (Tabela 5).

Tabela 4. Média de convênios por município e valor acumulado de convênios por pessoa pobre por município entre 2007 e 2015, segundo o porte do município em 2010 (próxima página)

Porte do município	População	Número de municípios	Proporção de municípios com convênio	Número de convênios	Razão número de convênios / número de municípios	Valor médio do convênio (em R$)1, 2	Média da porcentagem de pessoas pobres (em %)	Média do valor acumulado de convênios por pessoa pobre do município (em R$)1
Pequeno porte 1	Até 20.000	675	0,35	345	0,51	34.121,62	19,13	23,18
Pequeno porte 2	De 20.001 a 50.000	112	0,57	123	1,10	43.434,24	14,26	21,28
Médio porte	De 50.001 a 100.000	37	0,57	44	1,19	45.737,95	9,15	10,51
Grande porte	De 100.001 a 900.000	28	0,68	54	1,93	68.545,31	6,62	12,84
Metrópole	Mais de 900.000	1	0,00	0	0,00	-	3,80	0,00
Minas Gerais	-	853	0,40	566	0,66	40.332,67	17,63	22,02

Notas: [1] Em reais de agosto de 2010. [2] Considera apenas municípios com pelo menos um convênio entre 2007 e 2015.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto maior o porte, maior tende a ser a proporção de municípios com convênio e a razão entre o número de convênios/ número localidades[26]. Aquelas de até 20 mil habitantes travaram em média um convênio para cada dois municípios, enquanto essa proporção cresce para perto de dois convênios por município na faixa de grande porte (entre cem mil e novecentos mil residentes) ao longo dos nove anos considerados. As correlações exibidas na Tabela 5 (Painel A) estão em concordância com esse resultado. A associação linear entre população e número de convênios é da ordem de 0,14, e eleva-se para 0,31 quando se exclui da amostra o outlier populacional Belo Horizonte.

Tabela 5. Correlação entre número de convênios por município no período 2007-2015, valor acumulado de convênios por pessoa pobre por município e tamanho populacional do município em 2010

Variável (painel) e amostra (linha)	Correlação com a população do município em 2010	Estatisticamente significante a 5%?
Painel A - Número de convênios entre 2007 e 2015		
Municípios mineiros (n = 853)	0,1404	Sim
Municípios mineiros menos Belo Horizonte (n = 852)	0,3116	Sim
Painel B - Valor acumulado de convênios por pessoa pobre entre 2007 e 2015		
Municípios mineiros (n = 853)	-0,0327	Não
Municípios mineiros menos Belo Horizonte (n = 852)	-0,0419	Não

Fonte: Elaboração própria.

26 Observa-se que a Prefeitura de Belo Horizonte, única metrópole do estado, não celebrou convênios de saída com a Sedese motivados por emenda parlamentar individual entre 2007 e 2015.

As Tabelas 4 e 5 também endereçam a questão 2.b (Municípios de maior porte tendem a acumular maiores valores repassados por convênios com a Sedese?). A coluna mais à direita da Tabela 4 sugere o inverso, que municípios de maior porte tendem a somar menores repasses por pessoa pobre (de R$ 10 a R$ 13 reais, aproximadamente) que os de pequeno porte (um pouco acima de R$ 20). Contudo, as correlações estimadas apresentadas na Tabela 5 (Painel B) não são de magnitude expressiva (a mais alta, da ordem de |0,04|), nem apresentam significância estatística. Portanto, não há evidência consistente acerca de um padrão de associação entre o tamanho populacional e valores acumulados de convênio no município.

5 – Considerações finais

Este trabalho objetivou oferecer uma primeira aproximação a dois aspectos referentes aos convênios de saída motivados por emendas parlamentares individuais e executados pela Sedese com as prefeituras mineiras. De um lado, investiga-se um possível efeito redistributivo dessas transferências voluntárias. De outro, inquire-se quanto a uma potencial associação entre capacidade burocrática (aqui descrita através da *proxy* porte do município) e a destinação desses repasses. A expectativa teórica era não encontrar associação dos convênios com as demandas, e encontrar uma relação positiva entre estes e o porte populacional.

Foram detectadas evidências de que i) municípios com maior demanda por assistência social tendem a celebrar menos convênios; e ii) quanto maior o porte, maior o número médio de convênios por município. Em contraste, as análises focadas no valor repassado, ponderado pelo número de pessoas pobres e acumulado ao longo do período em tela (2007-2015), não foram conclusivas; não se encontraram sinais de uma associação direcional entre valores acumulados e carência ou tamanho populacional.

Para aprofundar as análises aqui iniciadas, sugere-se uma pauta de pesquisa que incorpore análises multivariadas, per-

mitindo segregar os efeitos parciais de demanda por assistência social e porte[27]. Ademais, seria interessante incorporar fatores políticos associados à destinação das emendas parlamentares, como aqueles relacionados ao partido do deputado proponente e do prefeito. Ainda, convém perseguir uma visão mais granular do objeto de pesquisa, separando convênios de responsabilidade da Subas daqueles executados pela Subte, já que cada subsecretaria da Sedese opera segundo regras diferentes (*e.g.*, quanto às contrapartidas exigidas dos convenentes). Finalmente, e talvez mais importante, recomenda-se empreender esforços, possivelmente de ordem qualitativa, para compreender o motivo subjacente à aparente vantagem de municípios com menor carência e maior porte na atração dos convênios de saída da Sedese. Seria esse resultado fruto de uma distribuição desigual de capacidade técnica? De um incentivo no Legislativo no sentido de prestigiar localidades de maior porte, onde moram mais eleitores? Essas são algumas das questões que, se endereçadas, poderiam elevar substancialmente o entendimento dos convênios como instrumento de política pública.

6 – Referências

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil.* Rio de Janeiro: Ed. FGV, Ed. Fiocruz, 2012.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 66, n. 3, p. 345-370, jul./set. 2015.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Páginas de Transparência Pública.* Disponível em: <http://www3.

27 Correlações lineares entre as seis medidas de carência e o tamanho populacional do município são todas estatisticamente significantes a 5% (não mostradas, mas disponíveis sob consulta), indicando que municípios maiores apresentam menor demanda por assistência social, em média. Esse resultado mantém-se diante da inclusão (ou exclusão) de Belo Horizonte na (da) amostra de trabalho. As correlações de maior magnitude estimada são da ordem de |0,38|.

transparencia.gov.br/jsp/convenios/convenioTexto.jsf?consulta=4&consulta2=0&CodigoOrgao=20302>. Acesso em: 12 nov. 2016.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review,* Cambridge, v. 106, n. 4, p. 742-761, nov. 2012.

CECÍLIO, A. *O instituto da emenda parlamentar e o financiamento do Sistema Único de Assistência Social em Minas Gerais:* entre a defesa de interesses e a consolidação do SUAS. Belo Horizonte, 2014. Dissertação de mestrado (Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper Series on Institutions and Economic Growth,* Netherlands, 10 oct. 2013. Disponível em <http://pub.maastrichtuniversity.nl/25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f>. Acesso em: 5 out. 2016.

COTA JÚNIOR, G.; RODRIGUES, R.; SOUSA, F.; FONSECA, G. Emendas parlamentares: a relação entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. Anais... Brasília, 2015. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1242>. Acesso em: 10 ago. 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *IFDM 2015 – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal:* ano base 2013. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/downloads/>. Acesso em: 10 nov. 2016.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados: Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social.* Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2016.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.;

BOSCHI, R. R. (Orgs.). *Capacidades estatais em países emergentes:* o Brasil em perspectiva comparada. Brasília: Ipea, 2016.

JANNUZZI, P. de M. *Monitoramento e avaliação de programas sociais:* uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Alínea, 2016.

KARRUZ, A. P. Through rainy days: Brazilian municipalities' ability to improve education and health in an unfavorable economy. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 34., 2016, Nova York. Disponível em: <https://lasa.international.pitt.edu/auth/prot/congress-papers/Past/lasa2016/files/15605.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Para além de sístoles e diástoles: capacidade estatal, receita e *policies* nos municípios brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/para-alem-sistoles-e-diastoles-capacidade-estatal-receita-e.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

MINAS GERAIS. *Divisão de Minas Gerais em mesorregiões e microrregiões.* Disponível em: <https://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/5669-localizacao-geografica/69547-mesorregioes-e-microrregioes-ibge/5146/5044>. Acesso em: 10 nov. 2016. a

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo. *Convênios.* Disponível em: <http://www.governo.mg.gov.br/ConveniosParcerias>. Acesso em: 10 ago. 2016. b

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo. *Manual de elaboração e execução de convênios de saída.* 1. ed. [Belo Horizonte]: Diretoria Central de Normatização e Otimização, 2015. v. 1. Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/images/padronizacao/manual_elaboracao_execucao_convenios_saida_v10.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Governo. *Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos de Minas Gerais SIGCON.* Disponível em: <http://www.sigconsaida.mg.gov.br>. Acesso em: 12 ago. 2016. c

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. *Convênios*. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/sobre/institucional/apresentacao>. Acesso em: 10 ago. 2016. d

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social SEDESE. *Subsecretaria de Trabalho e Emprego – Subte.* Disponível em: < http://www.social.mg.gov.br/sobre/subsecretarias/subsecretaria-de-trabalho-e-emprego>. Acesso em: 10 dez. 2016. e

MIRANDA, G. L. de. Arranjos institucionais e eficácia das políticas sociais: o caso do serviço de acolhimento institucional a crianças e adolescentes. In: Encontro da Anpocs, 39., 2015, Caxambu, MG. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt30/9725-arranjos-institucionais-e-eficacia-das-politicas-sociais-o-caso-do-servico-de-acolhimento-institucional-a-criancas-e-adolescentes/file>. Acesso em: 23 jan. 2018.

NUNES, F. *Presidentialism, decentralization, and distributive politics in Latin America.* Los Angeles, 2015. Tese (doutorado) – University of California Los Angeles.

OLIVEIRA, I. *Orçamento público no Congresso Nacional.* Brasília: Instituto Desenvolver, 2010.

PRADO, S. Partilha de recursos e desigualdades nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil:* desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO**.** *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.* Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 10 nov. 2016.

QUINTÃO, C. Descentralização e as transferências voluntárias de recursos: análise dos convênios celebrados pelo governo mineiro com os municípios. In: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO, 4., 2013, Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/eventos-1/4o-congresso-internacional/eixo-1/398-1-6-format-descentralizacao-e-as-transferencias-voluntarias-de-recursos/file>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SATYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública,* Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016.

SOARES, M. M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos e sociais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8., 2012, Gramado. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/index.php/system/files/documentos/eventos/2017/02/repasses-financeiros-uniao-aos-municipios-brasileiros.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2018.

SOARES, M. M.; NEIVA, P. Federalism and public resources in Brazil: federal discretionary transfers to States. *Brazilian Political Science Review – BPSR*, v. 5, n. 2, 2011.

7 – Apêndice

Quadro A1. Composição do IDHM

Dimensão	Subdivisão	Variável	Peso da subdivisão (%)	Peso da dimensão (%)
Educação	Escolaridade da população adulta	Percentual da população com 18 anos de idade ou mais que concluiu o ensino fundamental	1	1
	Fluxo escolar da população pobre	Percentual da população de 5 a 6 anos de idade frequentando a escola	2	
		Percentual da população de 11 a 13 anos de idade frequentando os anos finais do ensino fundamental		
		Percentual da população de 15 a 17 anos de idade com o ensino fundamental completo		
		Percentual da população de 18 a 20 anos de idade com o ensino médio completo		
Renda		Renda municipal per capita		1
Longevidade		Expectativa de vida ao nascer		1

Fonte: "Atlas do desenvolvimento humano no Brasil".

Quadro A2. Composição do IFDM

Dimensão	Subdivisão	Variável	Peso (%)
Educação	Ensino infantil	Percentual de crianças de 0 a 5 anos de idade matriculadas em creches e pré-escolas	20
	Ensino fundamental	Taxa de distorção idade-série	10
		Percentual de docentes com curso superior	15
		Número médio diário de horas-aula	15
		Taxa de abandono escolar	15
		Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	25
Emprego e renda	Emprego	Taxa de crescimento real do emprego formal no ano	10
		Taxa de crescimento real do emprego formal no último triênio	10
		Percentual de formalização do mercado de trabalho local	30
	Renda	Taxa de crescimento real da renda média no ano	10
		Taxa de crescimento real da renda média no triênio	10
		Índice de Gini da renda no mercado formal de trabalho	15
		Massa salarial	15
Saúde	Atenção básica	Percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal	25
		Percentual de mortes por causas mal definidas (no preenchimento das declarações de óbito)	25
		Percentual de óbitos infantis por causas evitáveis	25
		Percentual de internações sensíveis à atenção básica (que poderiam ser evitadas)	25

Fonte: Sistema Firjan (2015).

Quadro A3. Composição do IMRS-AS

Dimensão	Peso (%)
Funcionamento do Conselho	10
Deliberação do orçamento	5
Execução orçamentária	10
Índice de proteção social básica	15
Índice de proteção social de média complexidade	15
Pontuação do Plano Monitorado	5
Regulamentação de programas, projetos e ações de Assistência Social	5
Índice de desenvolvimento do CRAS médio normalizado	15
Índice de gestão descentralizada municipal do PBF	10
Cobertura do PBF (nº de famílias com renda per capital mensal de até R$154,00)	10

Fonte: "Índice Mineiro de Responsabilidade Social".

Tabela A1. Convênios de saída do Governo de Minas Gerais: 2007-2015

Tipo de convênio	Número de convênios	Valor repassado1, 2
Total de convênios de saída	51.675	11.549.507.680
Por emenda parlamentar individual	18.040	1.203.065.990
Outros	33.635	10.346.441.690
Convênios de saída com a Sedese	6.991	767.813.454
Por emenda parlamentar individual	3.723	117.216.126
Outros	3.268	650.597.328

Notas: [1] Na terminologia do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, corresponde às variáveis "Valor Concedente" e/ ou "Valor Parlamentar" (esta no caso de convênios motivados por emenda parlamentar individual); são considerados apenas os convênios para os quais as variáveis em questão assumem valores positivos. [2] Os valores apresentados são nominais, sem qualquer ajuste pela inflação ou ponderação populacional, e incluem convênios com municípios e entidades.

Fonte: Elaboração própria.

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

- Karina Junqueira
- Daniel Henrique Da Cunha Campos
  Leonardo Carvalho Ladeira
  Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues
- Isadora Pereira Castro Tolentino
  Priscilla Santana Silva
- Dorival Guimarães Pereira Júnior
  Fernando Luis de Assis Oliveira Barbosa
- Antonio Carlos Andrade Ribeiro
  Vilmar Klemann
  Mayra Thaís Andrade Ribeiro
- Ana Paula Karruz
  Luiz Eduardo Coelho Vidigal Martins

ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS