ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

37

Volume 22 | Número 37 | janeiro/junho 2020

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-vice-presidente

Deputado Cristiano Silveira
2º-vice-presidente

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

Deputado Tadeu Martins Leite
1º-secretário

Deputado Carlos Henrique
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO

Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*

Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

NORMALIZAÇÃO

Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Celeno Ivanovo
Letícia Martinez Matos

APOIO

Daniele Lara Nicácio
Dênis Fernandes de Oliveira (estagiário)
Mariella Dornelas (estagiária)

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

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol. 1, n. 1, (jan./jun.1994) - . Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

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

CDU 32(05)

Sumário

5 Editorial

ARTIGOS

9 Políticas públicas de educação sob a perspectiva do modelo federativo brasileiro e a atuação do Poder Legislativo
André Dell'Isola Denardi
Gustavo Gomes Machado

49 Análise da atuação legislativa da Comissão de Administração Pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais na 18ª Legislatura
Natália de Carvalho Rocha Lucena

77 A importância e os passos para implantação de uma escola do Legislativo de âmbito municipal
Daniel Paulo Paiva Freitas
Luiz Alberto Blanchet

RESENHAS

111 OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; RODRIGUES, Cibele Maria Lima (organizadoras). **A política educacional em contexto de desigualdade**: uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019. 571 p.
Sâmara Carla Lopes Guerra de Araújo

123 GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. 329 p.
Fabiana de Menezes Soares

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

A primeira edição semestral de 2020 foi produzida durante a parada imprevista do mundo, causada por uma pandemia que nos fez repensar muitas práticas e levou instituições a se reinventarem. Esse foi o caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Para que parlamentares e servidores continuassem trabalhando, a ALMG regulamentou a análise remota de projetos graças ao desenvolvimento de um sistema próprio, que permitiu a manutenção dos trabalhos. Esta edição dos *Cadernos do Legislativo* volta-se, nos dois primeiros artigos, para a análise dessa Casa. Não se discute, porém, sua reinvenção em tempos de pandemia. São abordados outros aspectos, cujas reflexões apontam ora para metodologias bem-sucedidas de participação da sociedade civil organizada, ora para caminhos que podem potencializar a função de legislar dos parlamentares.

André Dell'Isola Denardi (FJP/ALMG) e Gustavo Gomes Machado (ALMG) abrem esta edição com artigo que investiga como o modelo federativo de repartição de competências e o parlamento influenciam as políticas públicas de educação. Os objetos de estudo são dois importantes marcos regulatórios: o Plano Nacional de Educação (PNE) e sua versão mineira o Plano Estadual de Educação de Minas Gerais (PEE). A hipótese de que o PNE possibilitou a Brasília definir a política de educação do País – o que evidenciaria um instrumento de centralização federativa – é parcialmente confirmada por Denardi e Machado, pois, se de um lado, o PNE limitou inovações substanciais, por outro, propiciou certa autonomia para os estados elaborarem sua política pública de educação. No caso do PEE de Minas, o Poder Legislativo, para propiciar o debate entre atores diversos, criou dife-

rentes arenas para esse fim, tais como o Comitê de Representação e Tramitação Legislativa e os fóruns técnicos realizados em 12 encontros no interior do Estado entre os meses de fevereiro e junho de 2016. Com o objetivo de subsidiar as discussões do plano, foram oferecidas orientações técnicas tanto pelos servidores da Assembleia quanto pelos especialistas convidados para debates. Segundo os autores do artigo *Políticas públicas de educação sob a perspectiva do modelo federativo brasileiro e a atuação do Poder Legislativo,* o desempenho da ALMG no Plano Estadual de Educação reforça o posicionamento universalista do Poder Legislativo na definição de políticas públicas.

Em seguida, Natália de Carvalho Rocha Lucena (Fundação Hemominas), em seu artigo *Análise da atuação legislativa da Comissão de Administração Pública da ALMG na 18ª Legislatura,* sugere alterações na forma de os parlamentares da ALMG legislarem para elaborarem mais leis que tenham eficácia social. A autora baseia-se no estudo qualitativo e quantitativo de 239 proposições normativas analisadas pela Comissão de Administração Pública (CAP) entre 2015 e 2018 e afirma que somente 11% dos projetos apreciados foram considerados relevantes para a sociedade ou para a própria administração pública. Natália defende que as comissões temáticas tenham atuação ampliada em relação às proposições de deliberação conclusiva, assim como já ocorre no Congresso Nacional. Ela reconhece, porém, que, embora as comissões tenham como atribuição a elaboração de estudos técnicos aprofundados, elas também têm cunho político, como evidenciado por pareceres favoráveis da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) a proposições que, posteriormente, foram vetadas por serem inconstitucionais. Os projetos sobre doação de imóveis a municípios, por terem baixa complexidade e existirem em grande quantidade, são ilustrativos dessa ampliação da atuação das comissões. No entanto, afirma a autora, essas proposições são uma forma de capitalização política pelos deputados que demonstram, de maneira geral, "uma preocupação com a produção normativa independentemente da qualidade das leis."

Na sequência, o artigo de Daniel Paulo Paiva Freitas, em coautoria com o seu orientador Luiz Alberto Blanchet (PUC-PR), trata de escolas legislativas, órgãos das assembleias e câmaras responsáveis pelo aprimoramento dos servidores desse Poder. Em *A importância e os passos para implantação de uma Escola do Legislativo de âmbito municipal,* os autores enfatizam que a Emenda Constitucional 19/1998, que introduziu importante reforma administrativa no Brasil, institucionalizou e erigiu ao patamar de norma constitucional o princípio da "eficiência" no serviço público. Um dos caminhos para tal seria a criação de escolas voltadas ao conhecimento e ao aperfeiçoamento do servidor público. Freitas e Blanchet analisam o caso da Prefeitura Municipal de Colombo (PR): a Resolução 94/2015 instituiu a escola do Legislativo local, mas, até a data de conclusão do artigo, não havia sido editado nenhum documento para a sua efetiva instalação. Assim como em Colombo, outros municípios hesitam na criação dessas escolas, uma realidade que permeia o Brasil. Entretanto, ao mostrar os benefícios que essas escolas podem trazer à prestação dos serviços públicos e à comunidade, o artigo pode ser um estímulo à modernização, à promoção do aprendizado e à inovação na administração pública.

Esta edição publica duas resenhas que também mantêm relação com os temas deste volume. A primeira obra, apresentada por Sâmara Carla Lopes Guerra de Araújo (UFMG), trata de políticas públicas educacionais e é o resultado parcial de uma pesquisa em andamento, financiada pelo CNPq e coordenada pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho da UFMG. O livro *A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste* é dividido em três partes. A primeira oferece ferramental para uma reflexão mais ampla sobre as tendências das políticas educacionais que circulam pelo mundo e são adaptadas a diferentes contextos. A segunda volta-se para a educação básica de cada estado da Região Nordeste, apresentando uma reflexão sobre as políticas educacionais em vigor. Na terceira parte, há uma análise comparativa das redes públicas dessa região. Ao escrutinar a educação básica no Nordeste brasileiro e ao oferecer também estudos internacionais sobre a

temática, o livro aponta caminhos para se poder pensar de outra maneira a articulação entre as políticas educacionais locais e as globais.

A segunda resenha, de Fabiana de Menezes Soares (UFMG), comenta o livro *(Re)pensando a pesquisa jurídica, teoria e prática,* um marco em termos de metodologias de pesquisa na área. Na nova edição – comemorativa dos 20 anos da publicação da primeira –, a professora Camila Silva Nicácio se une às autoras originais, Miracy Barbosa de Sousa Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias, e lança luz sobre como construir pontes metodológicas entre a cultura jurídica consolidada e em curso e os desafios trazidos pela experiência social, foco do Direito. Estruturada em sete capítulos, a atual versão analisa os modelos de boas práticas da pesquisa jurídica, documenta o crescimento da formação e do aprimoramento das capacidades investigativas da área nos últimos 20 anos e inova ao apresentar abordagens metodológicas como a etnografia e a cartografia. Segundo Fabiana, é uma obra de referência para a pesquisa jurídica brasileira assentada em dados e evidências.

A todas(os), boa leitura!

Marialice Emboava
Editora dos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1

Políticas públicas de educação sob a perspectiva do modelo federativo brasileiro e a atuação do Poder Legislativo[1]

André Dell'Isola Denardi[2]

Gustavo Gomes Machado[3]

Resumo: O presente trabalho tem por finalidade analisar a maneira como as políticas públicas de educação se desenvolveram no Brasil, tendo como base as peculiaridades de nosso modelo federativo e como foco o papel que o Poder Legislativo exerce sobre esse tema. Após um escorço histórico e teórico a respeito das políticas de educação e do federalismo moderno, serão abordados dois importantes marcos regulatórios para a sistematização da educação formal: o Plano Nacional de Educação mais recente e a sua versão de Minas Gerais, o Plano Estadual de Educação. Baseado na forma como os planos dialogaram entre si e tramitaram em suas respectivas esferas legislativas, busca-se aferir como nosso modelo federativo de repartição de competências e o Parlamento influenciam essas políticas públicas.

1 Parte do presente trabalho é resultado de dissertação desenvolvida no programa de pós-graduação da Fundação João Pinheiro, defendido em 2019.

2 Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP) e especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE/ALMG). Professor na área de Teoria Política. Contato: andredenardi90@gmail.com. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/9350670998040859.

3 Mestre em Ciências Sociais, com ênfase em Gestão de Cidades, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e professor da Faculdade Pitágoras. Contato: gustavo.machado@almg.gov.br. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/1483433801054778.

Palavras-chave: Educação. Políticas públicas. Poder Legislativo. Federalismo. Democracia.

Abstract: *The purpose of the following paper is to analyze the way in which public education policies have developed in Brazil, based on the peculiarities of our federative model and focusing on the role the Legislative Power exercises on this topic. After a historical and theoretical foreshort regarding education policies and modern federalism, two important regulatory frameworks for the systematization of formal education will be addressed: the most recent National Education Plan and its state version, the Educational Plan of Minas Gerais. Based on the way in which the plans have dialogued with each other and dealt with in their respective legislative spheres, we seek to gauge how our federative model for the division of powers and parliament influence these public policies.*

Keywords: *Education. Public policy. Legislative Power. Federalism. Democracy.*

1 – Introdução

A formação do Estado Constitucional moderno, bem como todo o arcabouço institucional que o sustenta, é uma conquista jurídica, sociológica e política a ser celebrada. Se num passado não muito distante a esmagadora maioria de um povo estava à mercê da benevolência de uma minoria aristocrática ou oligárquica detentora do poder, é amplamente difundida nos dias de hoje a ideia de se reger um país por meio de uma estrutura pública que tem a obrigação precípua de garantir, de forma impessoal, ampla e irrestrita, condições mínimas de sobrevivência e dignidade à população a ela submetida. Desenvolvido a partir das Revoluções Liberais ocorridas entre os séculos XVII e XIX, o Estado Constitucional passou a garantir direitos políticos e civis básicos, inaugurando assim o conceito de cidadania. Ao longo do século XX, são somados a esses direitos outros de cunho social, tais como educação, saúde, assistência social e proteções trabalhistas, os denominados direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão.

Paralelamente à consolidação de toda essa estrutura político-normativa, novas formas de administrar e garantir o acesso a esse conjunto cada vez mais crescente de direitos foram sendo desenvolvidas. A possibilidade ou não de um ente público central compartilhar determinadas atribuições de sua competência em áreas delimitadas de seu território, concedendo poderes a entes subnacionais, levou à criação de diferentes formas de Estado. Essas formas de Estado são atualmente divididas naquela que concentra suas atribuições exclusivamente a um ente central (os chamados Estados unitários) e na que opta por compartilhar competências entre entes regionais, unidos por um poder central que garante a coesão de todo o sistema (Estados federados). No segundo caso, o grau de autonomia dos entes regionais em detrimento do controle exercido pelo ente central varia consideravelmente, dentro da trajetória histórica, social e econômica de cada país.

O Brasil, como Estado federado, compartilha suas atribuições entre União, estados-membros e municípios. Entre o leque de direitos sociais garantidos em sua mais recente Constituição, a Educação se destaca por sua complexidade e impacto social. Para gerir tal política, o Estado compartilha essa tarefa entre todos os seus entes, cada qual tendo responsabilidade principal (mas não exclusiva) por uma etapa específica do ensino formal. Enquanto a União tem como responsabilidade principal o ensino superior, cabe aos estados-membros o ensino médio, aos municípios, o infantil e aos dois últimos entes, o ensino fundamental.

É dentro desse contexto de compartilhamento de competências entre entes federados que foram elaborados, nos últimos anos, os Planos Nacional, Estaduais e Municipais de educação. Com o objetivo de estabelecerem metas e objetivos de médio prazo para a educação formal no País, os planos foram construídos valendo-se das peculiaridades de nosso sistema federativo, permeando seus conteúdos com as peculiaridades regionais e socioeconômicas brasileiras. Tendo em vista a atribuição constitucional do Poder Legislativo de promover o debate público relacionado à elaboração de políticas públicas, tanto o Congresso Nacional quanto assembleias legislativas e câmaras muni-

cipais tiveram um papel relevante na construção dos planos. Dessa forma, o presente trabalho busca fazer uma análise do diálogo percebido entre o Plano Nacional de Educação e o Plano Estadual de Minas Gerais, no que diz respeito ao papel exercido por seus respectivos Poderes Legislativos, tendo em vista nosso atual modelo federativo.

2 – Federalismo e sua inserção no Brasil: evolução e peculiaridades

O que se inicia como ligas formadas por cidades-estados na Antiguidade é hoje uma forma de Estado consolidada e aplicada em boa parte do mundo atual (OLIVEIRA, 2019). Concebido na Idade Moderna com o advento da Constituição dos Estados Unidos da América, em 1797, o federalismo tem por finalidade organizar o poder estatal de forma regionalizada, compartilhando-o com entes subnacionais de forma que eles tenham uma relativa autonomia sobre determinadas competências, numa relação de subordinação com o ente nacional, que exerce um poder central, de competências exclusivas. Apesar de a dimensão territorial do Brasil aparentemente levar a uma maior descentralização da administração governamental, o País se manteve com a forma de Estado unitária até a Proclamação da República, em 1889 (SOARES, 2018). Mesmo assim, a herança centralizadora consolidada por séculos (pela Metrópole portuguesa nos tempos coloniais e pelo monarca, após a Independência) ainda pode ser sentida na atualidade, seja pela ascendência do Executivo entre os demais Poderes, ou da União entre os demais entes federados. O que se vê na história republicana brasileira são ondas de centralização e descentralização administrativa, ora dando mais poder ao ente central, ora aos entes subnacionais. Segundo Soares:

> A Federação brasileira não foi resultado de um pacto constitucional entre esferas autônomas de poder no intuito de criar uma unidade política mais ampla, como nos Estados Unidos da América. Ela foi criada a partir de um Estado nacional unitário estabelecido desde 1822, com a independência do país diante de Portugal, e foi resultado da ação de lideranças políticas subnacionais que conquistaram o poder nacional e estabeleceram essa forma de Estado a partir de um processo de descentra-

> lização política [...] A adoção do federalismo é resultado de uma trajetória histórica de embate entre interesses centrípetos e centrífugos, tendo esses últimos se constituído desde o processo de colonização do país (SOARES, 2018, p. 71-72).

Como se sabe, desde a Constituição de 1891, o Brasil adota a federação enquanto forma de Estado. Tal formatação, inspirada na experiência norte-americana do federalismo dual (União e estados-membros), sofreu em terras brasileiras constantes alterações ao longo do século XX. Com efeito, o federalismo brasileiro já foi regido por seis Cartas Constitucionais diferentes, variando entre elas o nível de equilíbrio entre os entes federados.

A Constituição dos "Estados Unidos do Brasil" de 1891 foi a "mais norte-americana" de nossas Constituições, quando os estados-membros conheceram seu mais elevado grau de autonomia em relação à União. Tal autonomia foi podada nas Constituições seguintes, chegando ao seu nível mais baixo nos dois períodos autoritários que assolaram a República. Os momentos mais centralizadores em favor da União se estabeleceram no Estado Novo (1937-1945) e no regime militar (1964-1945). Durante o Estado Novo, os estados foram governados por interventores federais, nomeados pelo presidente da República, e foram abolidas as bandeiras estaduais, incineradas em praça pública em uma cerimônia solene, no Rio de Janeiro.

Já no governo militar, a ampliação dos poderes da União se estabelece, sobretudo, com o Ato Institucional nº 5, de 1969, que informalmente aboliu a federação e a tripartição de Poderes, sobre a perspectiva de que o governo central passou a possuir poderes praticamente ilimitados, inclusive o de fechar o Congresso Nacional e as assembleias legislativas e de destituir sumariamente juízes de direito, políticos e funcionários públicos.

A Assembleia Constituinte de 1988 veio impregnada do espírito contestador ao regime autoritário. Bandeiras à esquerda e à direita no cenário político levantaram-se contra o viés centralista da Federação brasileira de até então. Como pontuou Fer-

reira (1999, p. 55-56): *"A Constituição Brasileira de 1988, no que segue a anterior, não se contenta em estabelecer a Federação, descentralizando o todo; estabelece também o municipalismo, impondo a descentralização das partes."*

Além dos tradicionais sócios da Federação, os estados-membros, que são revigorados, também os municípios passam a ser acolhidos com a mesma qualificação de ente federado em 1988. Dessa forma, o município agora é autônomo em termos políticos, financeiros e de auto-organização. Além disso, o município passou a ter suas competências diretamente estabelecidas pela Constituição Federal, e não mais pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Estadual. Foi retirada dos estados federados a competência para dilatar ou restringir a autonomia municipal. A única ressalva permitida é a possibilidade de os estados estabelecerem princípios genéricos, de conteúdo intermunicipal, que os municípios devem considerar no momento de elaboração da respectiva Lei Orgânica Municipal (art. 29 da CF/88).

Entretanto, contrariando os prognósticos fincados em 1988 de uma maior descentralização na Federação brasileira, o que veio acontecer nesses últimos 30 anos revela o oposto. A partir dos anos 2000, uma série de investigadores diagnosticaram um processo de recentralização da Federação brasileira. Uma nova agenda "centrípeta", ou seja, de recentralização federativa, se estabeleceu. Monteiro Neto (2016, p. 13), aponta dois movimentos que levaram a essa recentralização da Federação brasileira. O primeiro relaciona-se com a agenda dos ajustes macroeconômicos e do combate à hiperinflação nos anos 1990, que empoderou a União com a retenção de parte relevante da arrecadação pela criação de novos tributos na forma de contribuições federais não compartilháveis com estados e municípios. O segundo movimento ocorre mais pronunciadamente nos anos 2000, quando a União passa a concentrar recursos para protagonizar o atendimento aos anseios da população por ampliação da agenda social.

Além desses movimentos, podemos acrescentar outros, de ordem jurídica e institucional. Em primeiro lugar, tivemos, ao longo dos anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988, um amplo movimento de reformas constitucionais e legislativas sobre as políticas sociais, com forte impacto sobre os demais entes federados e restrita capacidade de eles vetarem ou opinarem sobre essas mudanças.

Devemos, não obstante , registrar que, com a emergência da pandemia do COVID-19, no início de 2020, o STF promoveu uma guinada descentralizadora em favor de estados e municípios, dando a esses entes federados o protagonismo na efetivação das ações de combate à pandemia. Não é possível ainda, entretanto, avaliar se está em curso uma reversão duradoura da tendência de recentralização federativa ocorrida nas últimas décadas.

O federalismo reflete diretamente na maneira de conceber, implementar e fiscalizar as políticas públicas de maneira geral. Adotando a forma federativa, o Estado brasileiro compartilha suas atribuições entre seus entes, criando uma dinâmica própria entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos níveis federal, estadual, municipal e distrital. Além das competências constitucionais de cada ente, a presença da sociedade civil na atuação do Estado é hoje elemento basilar na construção de políticas públicas.

Nossa hipótese é que, não obstante sua relevância para o setor, o Plano Nacional de Educação, calcado na supremacia financeira da União sobre os demais entes federados, torna-se também um instrumento de centralização federativa, que possibilitou que os gabinetes em Brasília definissem de forma centralizada a política de educação do País. Todavia, a elaboração dos planos estaduais de educação podem ter significado um respiro para a autonomia dos estados na elaboração de sua política pública de educação. Para avaliar essa perspectiva, faremos o estudo de caso do processo de elaboração do plano mineiro, sobretudo durante sua tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

3 – Trajetória da educação como política de Estado

A história das políticas públicas em educação no Brasil é marcada por ciclos de centralização e descentralização administrativas e pelo embate entre os defensores de um sistema de ensino eminentemente público ou privado.

Até o século XVIII, coube direta ou indiretamente aos jesuítas prover as escolas no território colonial. O frágil sistema educacional estabelecido pelos religiosos foi posto abaixo com a política anticlerical do Marquês de Pombal, com a expulsão dos jesuítas em 1759. Em 1772, é tomada a primeira iniciativa genuinamente pública para o provimento educacional, ainda restrito ao ensino superior[4]. Coube aos jesuítas remanescentes manter a educação básica pela via privada. Após a independência, a política educacional do Brasil passou por sua primeira descentralização administrativa, com governo central transferindo tal competência para as províncias. Apesar da previsão constitucional da universalização do ensino primário, apenas 259 mil crianças encontravam-se matriculadas no último ano do reinado de D. Pedro II (PLANK, 2001).

A descentralização das políticas de educação é fortalecida no período da República Velha. Os estados-membros foram incumbidos da educação primária e profissional, enquanto o ensino superior ficou a cargo do governo federal. O período é marcado pela falta de coordenação entre os entes federados e a permanência da tradicional divisão entre educação popular e de elite. Nos anos 1920, o impulso urbanístico e industrial proporcionou as primeiras agremiações civis em torno da educação, como a Associação Brasileira de Educação (ABE), responsável pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional, que seria publicado na década seguinte. Entre os muitos pontos elencados pelo manifesto, destacou-se a defesa da educação como função eminentemente pública, conforme apontam Xavier e Cribari (2010):

4 As Reformas Pombalinas instituem pela primeira vez, no território colonial que hoje corresponde ao Brasil, o ensino público formal e laico.

> [...] o Estado, longe de prescindir da família, deve assentar o trabalho da educação no apoio que ela dá à escola e na colaboração efetiva entre pais e professores, entre os quais, nessa obra profundamente social, tem o dever de restabelecer a confiança e estreitar, as relações, associando e pondo a serviço da obra comum essas duas forças sociais – a família e a escola –, que operavam de todo indiferentes, senão em direções diversas e, às vezes, opostas (AZEVEDO, XAVIER, CRIBARI, 2010, p. 43).

Justamente nesse momento histórico, a partir da Revolução de 1930, a educação passa a se tornar uma política efetivamente de Estado, com a criação do Ministério da Educação e a previsão constitucional de uma parcela específica dos orçamentos estaduais e municipais a ser voltada, obrigatoriamente, para políticas de educação. Os avanços, no entanto, são suspensos a partir da instauração do Estado Novo, em 1937. A proposta de universalização da educação dá então lugar ao foco do poder público nos menos favorecidos, por meio do ensino profissionalizante, colocando a atuação do Estado como complementar à realizada pela Igreja e pela família. Deste esforço profissionalizante surgiu o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), oferecendo uma aprendizagem industrial e comercial para parcelas marginalizadas da população. Mantevese, assim, a dualidade existente desde o período jesuíta de uma educação profissionalizante voltada para os pobres e uma acadêmica, mirando o ensino superior e o preenchimento dos cargos de comando do País, para os filhos da classe média e alta.

O período compreendido entre 1946 e 1964 é marcado pela aprovação de importantes e inovadores marcos legais relacionados ao sistema de ensino, tais como a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1961 e o Plano Nacional de Educação (PNE) em 1962, sendo aquela a responsável pela criação dos primeiros Conselhos Federal e Estaduais de educação. Dessa forma, as competências relacionadas ao ensino, exercidas quase que exclusivamente pelo governo federal na Era Vargas, são novamente descentralizadas. As competências entre os entes federados, bem como a manutenção do sistema de ensino pelas iniciativas pública ou privada, ocuparam a maior parte dos debates, mantendo impasses que permanecem até os dias de hoje.

Uma vez derrubada a Constituição de 1946 pelos militares, o novo regime tratou de editar sua Constituição, em 1967. Nessa Carta Magna, ficou consignado que os estados e o Distrito Federal organizariam os seus sistemas de ensino, enquanto a União, os dos territórios e o sistema federal, o qual teria caráter supletivo e se estenderia a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais. Na Constituição de 1967, foi utilizado o verbo "organizar" no futuro, o que é sugestivo do nível incipiente da educação pública universal no Brasil. Ficou estabelecido também, de forma genérica, que a União deveria prestar assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal. Merece destaque que o texto constitucional de 1967 não previa um sistema municipal de ensino. Tal contexto é coerente com o fato de que, até então, o município não tinha *status* de ente federado.

Com o Golpe de 64, o governo militar buscou associar o sistema educacional a um processo acelerado de crescimento econômico, prometendo superar a dualidade entre o ensino profissional e acadêmico (PLANK, 2001) De maneira geral, reformas curriculares foram realizadas no ensino público em 1968 e básico em 1971. No entanto, o regime não apenas falhou na superação dessa dualidade como diminuiu as parcelas do orçamento voltadas para o ensino, acarretando numa estagnação do número de matrículas ao final do período.

Findado o regime militar, a elaboração da atual Constituição Brasileira inaugura um novo tempo para o País, notadamente do ponto de vista político e social. O extenso rol de direitos e garantias fundamentais e a abertura de canais de participação popular no processo decisório do poder público dão o contorno à chamada Constituição Cidadã. Apesar da recorrência dos impasses e das deturpações no sistema educacional de décadas anteriores, a Carta Constitucional de 1988 oferecia uma nova forma de debater tais questões, fortalecendo o papel da sociedade civil organizada e da iniciativa privada na arena de discussão pública. Não por acaso, a Assembleia Constituinte de 1987-88 foi permeada por fortes discussões conduzidas por entidades civis ligadas à educação, tal como apontam Corbucci *et al*. (2008).

Apesar de a Constituição anterior, de 1967, prever um tempo mínimo de oito anos de estudo para a população de 15 anos ou mais (objetivo endossado pela Lei de Diretrizes e Bases de 1971), na prática, a escolaridade média da população girava em torno dos cinco anos quando da promulgação da Carta de 88. Considerando apenas a população rural, a média caía pela metade (PLANK, 2001). Mesmo o esforço em se reformar o ensino superior por meio de instrumentos como a Lei 5.540/68, durante o regime militar, não foi suficiente para ampliar o acesso ao diploma de graduação, ainda restrito para 95% da população de 18 a 24 anos no fim dos anos 1980. Ademais, a redemocratização ainda enfrentava outros frequentes desafios na educação, como a desqualificação de professores, a baixa remuneração nas carreiras de magistério e a evasão de alunos.

Diante desse cenário, a Assembleia Constituinte tratou do tema da educação de modo mais detalhado e aprofundado, com uma divisão de competências e metas mais claras entre os entes federados, como se pode ver abaixo

> [...] a educação é tema da seção I do capítulo III (da Educação, da Cultura e do Desporto), a qual é composta pelos Arts. 205 a 214. Os Arts. 212 e 213 são também objeto das disposições constitucionais transitórias, Arts. 60 e 61. Esses artigos tratam das finalidades da educação, Art. 205; dos princípios, Arts. 206 e 207; do dever do Estado e das garantias, Art. 208; das condições impostas ao ensino privado, Art. 209; dos conteúdos mínimos para o ensino fundamental, Art. 210; da organização dos sistemas de ensino, Art. 211; da vinculação de impostos à educação, Art. 212; da destinação de recursos públicos a escolas públicas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, Art. 213; e do Plano Nacional de Educação (PNE) que deveria ser estabelecido pela Lei, conforme o Art. 214. Além da seção própria, a educação é mencionada nos artigos sobre os direitos dos cidadãos, Art. 6o e naqueles sobre organização do Estado e as atribuições da União, dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios especificamente, arts. 22, 23, 24 e 30 (CORBUCCI *et al.,* 2008, p. 24).

A presença de entidades tão variadas voltadas ao ensino nos dispositivos constitucionais é resultado do intenso processo de

deliberação em torno do tema, envolvendo diversas entidades da sociedade civil organizada. De um lado, os defensores do ensino público e gratuito, administrado pelo poder público. Do outro, os que defendiam a transferência do ensino à iniciativa privada. Pelo ensino público, quinze entidades de âmbito nacional se organizaram no Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público. Em prol do setor privado, havia associações confessionais, notadamente do segmento católico, como a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), além de entidades do setor empresarial e mesmo do segmento das cooperativas, que integraram movimentos como a Campanha Nacional das Escolas da Comunidade (CNEC).

Para além dos dispositivos constitucionais propriamente ditos, os debates sobre o sistema educacional resultaram em outros importantes desdobramentos legais nos primeiros anos da Nova República, entre os quais se destacam a nova Lei de Diretrizes e Bases (1996), o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundeb), fruto da Emenda Constitucional 14, de 1996, e o Plano Nacional de Educação (2001). Em consonância com as novas aspirações democráticas dos anos posteriores à ditadura militar, tais dispositivos legais não apenas consolidaram os norteadores para o sistema educacional brasileiro como também instituições do primeiro, segundo e terceiro setores. A exemplo dos pioneiros da educação dos anos 1930, uma série de fóruns e congressos elaboraram documentos que influenciassem os rumos dos instrumentos normativos que se desenvolviam. Participações como o Congresso Nacional de Educação e regulações posteriores do Conselho Nacional de Educação foram determinantes na busca de um arcabouço normativo moderno e democrático para o novo sistema educacional que se pretendia criar.

Além de princípios como gratuidade, pluralismo de ideias, igualdade de condições e gestão democrática nas escolas, a Constituição de 1988 buscou repartir as competências em matéria de educação entre União, estados-membros e municípios, de forma que cada etapa do ensino (infantil, básico e superior) fosse priorizado por um dos entes federados, em regime de

colaboração. Conforme o artigo 211 da Carta Magna, o ensino infantil passou a ser priorizado pelo município (§2º), o ensino médio, pelos estados-membros e o Distrito Federal (§3º), enquanto o ensino fundamental, pelos três entes. O papel da União não apenas se destaca pelo fato de estar à frente do ensino superior[5], mas por seu protagonismo no financiamento e equalização de oportunidades no ensino como um todo, buscando garantir um padrão mínimo de qualidade (§ 2º). De acordo com o artigo 212, os entes federados possuem obrigação de destinar uma quota mínima de receita resultante de impostos para o ensino (18% no caso da União e 25% no de estados-membros, Distrito Federal e municípios). Tais percentuais são complementados com parcelas referentes ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), repassados pela União, conforme artigo 159 da CF.

Acompanhando as inovações democráticas e participativas no contexto da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, o Parlamento subnacional de Minas Gerais também se reestruturou. As políticas públicas, antes tidas como matéria de discussão exclusiva dos parlamentares – numa postura que parecia deixar claro seu distanciamento da população –, passaram a ser objeto de discussão não apenas dos detentores de mandato eletivo, mas de toda a sociedade. Segundo Oliveira (2009):

> Até o final dos anos 80, a atividade legislativa era vista como domínio cativo do universo estatal. A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 abriram caminho, por meio de vários dispositivos, para a participação popular na esfera pública. A partir de sua entrada em vigor, o Legislativo e o Executivo estaduais passaram a ter de ouvir a sociedade civil para elaborarem leis e políticas públicas. Estava acolhida uma antiga demanda democrática e aberta uma brecha para surgir o novo (OLIVEIRA, 2009, p. 10).

No âmbito da Constituição do Estado, promulgada em 1989, a educação é tratada na Seção III, onde discorre, entre outros

5 Apesar de não haver menção explícita da priorização do Ensino Superior pela União, a especificação das outras etapas de ensino para os demais entes torna natural a atribuição do governo federal.

pontos, sobre seus princípios (art. 196), a natureza descentralizada de seu atendimento e financiamento (art. 197), priorização do ensino médio (art. 198), vinculação de receitas (art. 201) e a previsão de Planos Estaduais de Educação plurianuais (art. 204). A partir desse arcabouço normativo original, o Legislativo mineiro – tanto por iniciativa da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia quanto por iniciativas individuais ou colegiadas de deputados e deputadas – realizou uma série de eventos institucionais voltados para a discussão das políticas públicas de educação no Estado, variando quanto a abrangência e profundidade da discussão. Debates públicos envolvendo educação em direitos humanos (2009), educação profissionalizante e tecnológica (2011), música nas escolas (2011), educação no campo (2013); fóruns técnicos sobre o Plano Decenal de Educação (2009), segurança nas escolas (2011), o Plano Estadual do Livro (2017); audiências públicas para discussão do Plano Nacional de Educação (2009) e do Fundo e Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (2005) são alguns dos muitos exemplos extraídos nos registros da Assembleia.

Para além dos eventos institucionais, foram compostas algumas comissões temporárias voltadas para temas mais pontuais, como a Comissão Especial do Cooperativismo, para discutir a situação das cooperativas que atuam nos ramos de trabalho, habitação e educação no Estado, a Comissão Especial dos Servidores Designados, para ouvir convidados a discutir assuntos relacionados a concurso público para provimento de cargos da Secretaria de Educação, e a Comissão Especial para o Estudo da Atenção à Pessoa com Transtorno Mental, Deficiência Mental ou Autismo, que visava obter informações sobre a atuação das Secretarias de Estado de Saúde, de Educação e de Desenvolvimento Social no atendimento aos deficientes mentais e autistas.

Apesar da ampliação do debate público e da participação popular no processo de elaboração das políticas públicas de educação nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, as dualidades e clivagens fortemente presentes na sociedade brasileira impediram um avanço mais fluido na aplicação *de facto* do que fora decidido em lei. Tomando como base

comparativa o processo de elaboração da Lei de Diretrizes e Bases analisado por Cury (2016), o autor aponta que:

> A opção pelo projeto sintético, ainda que jungido de aspectos provindos do projeto analítico, se deu também dentro de uma educação escolar nacional complexa (para efeito de sua administração, gestão, financiamento e controle). Imprecisões terminológicas reforçaram a necessidade de uma hermenêutica que viabilizasse o novo texto legal. Essas dificuldades associadas à inevitável postulação de grupos interessados em alterar aspectos específicos da lei recém-aprovada, conduziram, nesses vinte anos, a 40 alterações sob a forma de leis no corpo legal da lei então sancionada (CURY, 2016, p.10).

O dissenso em torno de muitos aspectos estruturais das políticas de educação – reflexo de uma trajetória pautada pela desigualdade social e pela apropriação particularista da máquina pública – pode acarretar resultados mais modestos que os pretendidos originalmente, em matéria de políticas públicas de educação. Isso não impediu, no entanto, que as inovações na forma de construção de políticas públicas e no papel exercido pelo Poder Legislativo nesse processo não resultassem em melhorias para os sistemas de ensino nacional e mineiro.

4 – Panorama da educação no Brasil e em Minas

Nas últimas décadas, o País experimentou avanços consideráveis em matéria de educação formal. Se em 2001, em âmbito nacional, a taxa de frequência de alunos no ensino infantil (0 a 5 anos) era de 55%, em 2012 já havia 78,2% das crianças dessa faixa etária em escolas e creches. No que diz respeito à evasão escolar, registrou-se uma redução de 74,2% de alunos de ensino fundamental (6 a 15 anos) e 43,1% de ensino médio (16 a 18 anos). A política de inclusão de crianças com necessidades especiais também foi reforçada ao longo dos últimos anos, passando de cerca de 380 mil matrículas em 2000 para 840 mil 13 anos depois, em escolas regulares e especializadas. A taxa de analfabetismo funcional também sofreu uma considerável queda, passando de 27,3% em 2001 para 18,3% em 2012. No ensino

superior, o percentual de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam ou já concluíram a graduação saltou de 7,1 em 1997 para 17,6 em 2011 (CONAE, 2014).

Em Minas Gerais, algumas estatísticas da educação também indicam um cenário positivo. Em 2013, Minas já havia praticamente universalizado o acesso ao ensino fundamental, com 98,7% das crianças de 6 a 14 anos frequentando a escola, superando o percentual do País na mesma faixa etária. A taxa de abandono escolar também sofreu queda, de 16,2% em 2000 para 2,7% em 2013, considerando a faixa da segunda etapa do ensino fundamental (11 a 15 anos). E, se em 2000 o Estado possuía 295 municípios com um quinto de sua população acima de 15 anos analfabeta, em dez anos o número de municípios mineiros com essa realidade caiu para 137.

Apesar das conquistas, o Brasil ainda acumula desempenhos pífios em matéria de qualidade de ensino, provando que seu ritmo na superação das carências e limitações no âmbito educacional ainda está muito aquém do necessário para se alcançar, em tempo hábil, patamares internacionais satisfatórios. Segundo *ranking* divulgado em maio de 2015 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil ocupa a 60ª posição entre 76 países avaliados quanto a sua qualidade em educação. Se, em 2012, um percentual de 13% da população brasileira entre 25 e 64 anos havia alcançado a educação superior, nesse mesmo ano, o percentual médio dos países da OCDE era de 33%. E, se por um lado a alfabetização ultrapassou mais de 90% da população com 15 anos ou mais (IBGE/PNAD, 2010), um quinto das pessoas nessa mesma faixa etária ainda sofre com o analfabetismo funcional, que é a incapacidade de utilizar a leitura e a escrita para solucionar demandas de contexto social do dia a dia (RIBEIRO, 2006).

O ensino médio ainda representa o grande gargalo na continuidade dos estudos. Minas Gerais acompanha a tendência nacional de perder parcela considerável de seus alunos nessa etapa de ensino, com uma impressionante taxa de evasão de 47% em 2011, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Apli-

cada. É também no ensino médio que reside outro grande desafio: a distorção entre idade e série. Em 2013, na região do Mucuri, no Nordeste de Minas, quase 40% dos alunos do ensino médio não possuem a idade-padrão correspondente ao ano que estudam.

As atribuições do Estado na garantia de uma educação de qualidade e universal possuem sua principal previsão no texto constitucional (CARVALHO, 2011). Estabelecida pela Constituição Federal como direito social, a educação é tida como dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, sendo sua competência comum entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Magalhães (2006) o caracteriza como um dos mais importantes direitos sociais, sem o qual é impossível se chegar aos demais. Especificamente no caso de Minas Gerais, a Constituição Estadual elenca a garantia da educação como uma das prioridades do Estado, competindo a ele a sua difusão. A Constituição Mineira ainda estabelece que o ensino deve ser baseado nos princípios da igualdade, liberdade, pluralidade, gratuidade, meritocracia, qualidade e democracia e que o Estado deve atuar prioritariamente no ensino médio e complementarmente nas demais etapas, em parceria com a União e municípios.

O peso dado à questão do ensino e da difusão da educação formal no nosso mais recente texto constitucional foi o primeiro passo em busca de uma melhoria na área, tendo como principal protagonista, frise-se, o poder público. Paralelamente ao processo de redemocratização pós-ditadura militar, o Brasil se empenhou em fazer parte de importantes encontros internacionais voltados para o fortalecimento em educação. A Conferência Mundial de Educação para Todos (EPT) realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, estabeleceu as principais necessidades para a educação básica. Desse primeiro marco global, seguiram-se duas conferências: a em Dakar, no ano 2000, em que foram elencadas prioridades para educação de jovens e adultos, paridade de gênero e nivelamento de parâmetros de qualidade, e a na Coréia do Sul, em 2015, em que se discutiram estratégias na universalização da educação básica. O alinhamento do Brasil e, por consequência, do Estado de Minas Gerais com as propostas

levantadas nas Conferências Mundiais de Educação para Todos trouxe impactos diretos sobre a forma como devem ser pensadas, elaboradas, consultadas, executadas, conduzidas e fiscalizadas pelo poder público em suas diferentes esferas, em especial o Poder Legislativo, sobre o qual tratará este trabalho.

Pode-se dizer que, em matéria de política pública, construiu-se ao longo da história do País certa tradição em se concentrar nas mãos do Poder Executivo o protagonismo da atuação do Estado nos diversos setores da sociedade e economia. É perceptível a ratificação de tal quadro pela doutrina, ao se constatar a necessidade de se construirem capacidades institucionais pelo Poder Legislativo que fortaleçam a posição desse Poder no processo decisório e assim se contraponham à hegemonia do Executivo, tal como afirma Anastasia (2016).

Oliveira (2005) investigou o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas de financiamento da educação. Analisou mais de 500 proposições sobre matéria educacional apresentadas na Câmara dos Deputados nas 50ª e 51ª Legislaturas (1995 a 2003) e concluiu que, em geral, só têm curso e aprovação final aquelas oriundas do Poder Executivo. Para a autora, o papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais seria secundário em relação ao do Executivo. O Congresso Nacional seria apenas um ratificador das políticas educacionais formuladas pelo Executivo ou formulador de regras acessórias e subordinadas a essas políticas. Ademais, é recorrente a crítica por parlamentares do atual pacto federativo, que concentra a maior fatia do orçamento nas mãos do Executivo Federal.

Muito embora tais fatores possam contribuir para algum desequilíbrio entre os Poderes, há que se considerar que, por mais que se concentrem os recursos para a execução das políticas públicas nas mãos do Executivo, cabe ao Legislativo aindispensável tarefa de definir o contorno delas. Concebido para que pertencesse ao povo, canal de captação de suas demandas e representante de seus diversos segmentos, o Poder Legislativo é a essência da ideia de alma livre do homem e de que cada um deve "governar a si mesmo" (MONTESQUIEU, 1748). Muito além

do papel fiscalizador que lhe é atribuído, o Poder Legislativo é agente direto no cumprimento da vontade popular e na forma com que a política pública será posta em prática. No que diz respeito especificamente às políticas públicas em educação, o comentário de Martins (2012) expõe, a despeito das limitações impostas pelo acúmulo de prerrogativas do Poder Executivo, o papel de importância e vanguarda do Legislativo.

> [...] governos diferentes, com suporte parlamentar diverso, promoveram, com decisiva participação do Poder Legislativo, radical mudança nos mecanismos de financiamento da educação pública, implantando procedimentos redistributivos de recursos e envolvendo o conjunto das três esferas da federação brasileira. Estas iniciativas configuram inovação nas políticas públicas educacionais, estabelecendo novo padrão de financiamento. No campo da avaliação da educação superior, também foram introduzidas normas e procedimentos inovadores, com significativa atuação do Congresso Nacional (MARTINS, 2012, p. 19-20).

Seja na deliberação e aprovação dos dispositivos orçamentários que impactam nas políticas públicas em educação (Lei Orçamentária Anual – LOA –, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – , e o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG), seja na recente mobilização em torno da aprovação dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de educação em todo o País, o pioneirismo do parlamentar é largamente percebido, atestando o papel determinante do Poder Legislativo na construção de um ensino de excelência para todos.

No âmbito do Legislativo mineiro, a construção das políticas públicas em educação acompanha de modo semelhante à que se faz na esfera federal, passando por uma comissão temática específica em educação (no caso da Assembleia de Minas, a Comissão de Educação Ciência e Tecnologia) que delibera qualquer proposta que diga respeito à área, sendo, por fim, levada a Plenário. Compreender as nuances do processo legislativo, a composição partidária da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, se essa composição se perpetua ao longo das legislaturas, e principalmente conhecer o conteúdo daquilo que se

recebe e se delibera em matéria de projetos de lei em educação é fundamental para apurar a qualidade e grau de efetividade das políticas públicas em educação no estado. As recentes mudanças no Regimento Interno da ALMG, tais como a retirada dos dispositivos que tratavam da votação secreta e a nova sistemática do controle de constitucionalidade exercido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), cujo parecer passa a ter caráter terminativo, certamente influenciarão os rumos que as políticas públicas em educação tomarão.

A recente mobilização da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia em torno do Plano Estadual de Educação (PEE) bem como a captação de sugestões de inclusão ao projeto por consultas populares no Estado afora destacou-se entre os trabalhos da ALMG. Contida no Projeto de Lei nº 2.882/2015, o PEE era composto originalmente de duas partes: a normativa, que encaminha os 15 artigos do Plano Estadual de Educação e estabelece as providências para sua implementação; e um anexo, com as metas e estratégias do plano. Na primeira parte, logo em seu artigo 2º, estão as diretrizes do plano: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; aplicação de recursos públicos que assegurem atendimento às necessidades de expansão; valorização dos profissionais da educação; e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. O artigo 5º do PL 2.882/15 previa, ainda, que a execução do plano e o cumprimento de suas metas seriam objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas a cada dois anos, realizados pela Secretaria de Estado de Educação (SEE); pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia da ALMG; pelo Conselho Estadual de Educação; e pelo Fórum Estadual de Educação. A essas instâncias caberiam, por exemplo, analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação. A meta progressiva do investimento público em educação seria avaliada no quarto ano de vigência

do plano estadual e poderia ser ampliada para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

O processo de tramitação do Plano Estadual e Educação na Assembleia Legislativa, sua deliberação entre as comissões parlamentares relativas ao tema e a captação das demandas populares no texto da lei são elementos que ilustram bem o papel do Poder Legislativo na consolidação das políticas públicas em matéria de educação no Estado. Estendendo-se esta análise às demais proposições de mesma natureza discutida pela ALMG ao longo de sua história, pretende-se aferir ao final se de fato o Poder Legislativo vem cumprindo seus deveres constitucionais na consolidação dessas políticas públicas.

Dialogando com outros estudos relativos ao tema, resta dizer que estas conclusões reforçam os trabalhos que indicam a relevância da atuação do Poder Legislativo na definição das políticas públicas (CRUZ, 2009; DINIZ, 2005); reforçam o posicionamento universalista do Poder Legislativo nas grandes questões de políticas públicas (LEMOS, 2001); e contradizem as posições que afirmam ser o Poder Legislativo espaço impeditivo de implantação de políticas inovadoras e que suas intervenções resultariam em proposições marcadas pelo predomínio de interesses particularistas.

5 – Os Planos de Educação Nacional e de Minas Gerais

Um dos pontos mais representativos da evolução do papel do Poder Legislativo no âmbito das políticas públicas foi a discussão, em âmbito nacional e regional, dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais de Educação. Documentos-referência da política educacional brasileira, para todos os níveis de governo, os planos de educação abrangem um diagnóstico da educação no País e, a partir dele, apresentam princípios, diretrizes, prioridades, metas e estratégias de ação para enfrentamento dos problemas educacionais. Em 2014, é aprovada a Lei 13.005/14, que estabelecia o Plano Nacional de Educação, o terceiro desde sua previsão original na LDB de 1961. Composto por um conjunto

de 20 metas a serem cumpridas até 2024, serviu como moldura para que estados e municípios realizassem seus respectivos planos nos anos seguintes.

As metas e objetivos principais do PNE 2014 estão descritas da seguinte forma:

QUADRO 1 – METAS E OBJETIVOS PRINCIAIS DO PNE

METAS	OBJETIVOS
1 – Educação infantil	Todas as crianças entre 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola. Ampliação de creches para atender 50% das crianças até 3 anos
2 – Ensino fundamental	Toda a população brasileira de 6 a 14 anos matriculada no ensino fundamental
3 – Ensino médio	Toda a população brasileira de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio
4 – Educação inclusiva	Acesso à educação básica e especializada para todos estudantes deficientes de 4 a 17 anos
5 – Alfabetização	Alfabetizar todas as crianças do país até, no máximo, o final do 3º ano do ensino fundamental
6 – Educação integral	Disponibilizar o formato em metade das escolas públicas, reservando 25% das vagas para alunos do ensino básico
7 – Adequação idade-série	Melhores médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) – metas bianuais
8 – Escolaridade média	Incremento na escolaridade média da população entre 18 a 29 anos para 12 anos de estudo em todas as faixas de renda
9 – Alfabetização de jovens e adultos	Erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir a 13,5% a taxa de analfabetismo funcional no País

METAS	OBJETIVOS
10 – Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrada à educação profissional	25% das matrículas de EJA alinhadas aos ensinos fundamental, médio e profissionalizante
11 – Educação profissional	Triplicar as matrículas nos cursos técnicos de nível médio, com crescimento de 50% das vagas em escolas públicas
12 – Educação superior	Crescimento da taxa bruta de matrículas no ensino superior para 50% e da taxa líquida para 33%, devendo 40% das novas matriculas ser no ensino público
13 – Titulação de professores da educação superior	75% do corpo docente do ensino superior com mestrado e 25% com doutorado
14 – Pós-graduação	60 mil professores com mestrado e 25 mil com doutorado
15 – Formação de professores	100% dos professores da educação básica com curso superior
16 – Formação continuada e pós-graduação de professores	Metade dos professores da educação básica devem ter uma pós-graduação e 100%, formação continuada
17 – Valorização do professor	Equiparação salarial de educadores do ensino básico com outros profissionais que possuem escolaridade equivalente
18 – Plano de carreira docente	Criar plano de carreira para profissionais da educação básica e superior, com base no piso salarial
19 – Gestão democrática	Estabelecer critérios técnicos de mérito e desempenho para o corpo docente e consultas à comunidade escolar
20 – Financiamento da educação	Ampliar o investimento da União em educação pública para 7% do PIB até 2019 e 10% até 2024

Fonte: Elaboração própria.

No caso de Minas Gerais, o último Plano Estadual de Educação foi concebido por projeto de lei de iniciativa do governo do Estado e recebido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais no fim de 2015, tendo sido sancionado três anos depois. Com o objetivo de traçar os principais objetivos e diretrizes para a educação mineira nos próximos dez anos, o plano envolve uma grande diversidade de atores, interesses e disputas. Por sua complexidade e profundidade, representou uma grande oportunidade para que a Assembleia de Minas exercesse um papel de influência nas políticas de educação do Estado, não apenas por meio de seus parlamentares, mas também por meio da promoção do plano entre a população, seja em arenas de debate mais amplas, como os fóruns técnicos regionais (responsáveis por interiorizar o debate estado afora), seja nas audiências públicas e reuniões de comissões temáticas por que passou o projeto de lei.

O projeto original segue basicamente o mesmo contorno do que havia sido proposto em nível nacional. São 20 metas dispostas no mesmo formato e com os objetivos: universalização do ensino infantil (meta 1), fundamental (meta 2), médio (meta 3), inclusão da população deficiente (meta 4), universalização da alfabetização para crianças (meta 5), ampliação da educação em tempo integral (meta 6), qualidade da educação básica de acordo com melhoria do Ideb (meta 7), elevação da escolaridade média (meta 8), da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais (meta 9), integração do EJA à educação profissional (meta 10), expansão das matrículas do ensino técnico (meta 11), elevação da taxa de matrículas no ensino superior (meta 12), ampliação do número de mestres e doutores no corpo docente (meta 13), da oferta de matrículas nessas mesmas modalidades de pós-graduação (meta 14), do número de professores do ensino básico com ensino superior (meta 15) e pós-graduação (meta 16), valorização do magistério (meta 17), revisão dos planos de carreira docentes (meta 18), gestão democrática da educação (meta 19) e ampliação do investimento público em educação (meta 20).

A interação entre diferentes setores da sociedade sobre o plano foi catalisada pelas arenas de discussão conduzidas

pela ALMG, suas comissões permanentes (em especial a de Educação Ciência e Tecnologia) e gerências técnicas de apoio. Através do intercâmbio de informações realizado entre especialistas da área de educação, profissionais de ensino e interessados no tema, foram elaboradas e votadas centenas de sugestões de alteração do projeto em todas as suas metas. O processo de empoderamento dos usuários da política por meio da tomada de decisão democrática, no entanto, não significa necessariamente uma condução harmônica das deliberações. Não apenas devido aos conflitos de interesse dos grupos sociais e políticos envolvidos, mas pela própria condução do projeto, que experimentou a troca da composição das comissões de mérito em plena tramitação. Conforme afirma Rua,

> podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários. Na realidade, o próprio atendimento das demandas deve ser um fator gerador de apoios – mas isto nem sempre ocorre, ou, mais comumente, ocorre apenas parcialmente. De qualquer forma, é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles "procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos" que caracterizam a política (RUA, 1998, p. 3).

Como se viu em nível de Plano Nacional, toda a estrutura elaborada para reunir os muitos atores políticos para discutir o PEE não passou ilesa por limitadores e complicações. Diante do próprio objeto da política pública, como conduzir, em razoável nível de igualdade de informações, debates com setores tão diversos, sobre temáticas tão variadas, em regiões tão distintas do Estado? Como reunir, num documento final de propostas, os anseios e expectativas de um agrupamento tão variado e disperso de interessados? Certamente a realidade dos processos de discussão promovidos pela ALMG em torno do plano confirma as dificuldades de síntese, definição de objetivos e critérios de aferição de qualidade e identificação dos interesses dos usuários da política (MOLINA, 2002). Diante da clara impossibilidade de se terem todos os interesses atendidos ou conciliados, coube à ALMG

estabelecer critérios de priorização de demandas e procedimentos de escolhas antagônicas. Iniciadas cinco meses antes que a Assembleia de Minas recebesse o plano, em setembro de 2015, as reuniões preparatórias para realizar o Fórum Técnico do Plano Estadual de Educação cuidaram de estabelecer os critérios para conduzir os trabalhos de deliberação e votação de propostas da melhor forma possível. Compostas por parlamentares, gerências técnicas e representantes de instituições públicas e da sociedade civil organizada, as reuniões preparatórias atuaram tanto prévia quanto concomitantemente aos fóruns, buscando contornar os obstáculos naturais que surgissem diante da complexidade e quantidade de ações públicas contidas no plano. A realidade parece confirmar o posicionamento de Saiegh (2010) sobre a qualidade do Legislativo brasileiro. Segundo o autor,

> legislaturas como as do Brasil e do Chile têm o potencial de se tornarem atores ativos e eficazes capazes de participar da definição da agenda política e da supervisão da implementação de políticas. Por outro lado, outras legislaturas na região carecem de organização, recursos financeiros, membros experientes e funcionários para servir como um ponto de deliberação maduro e autônomo no processo político (SAIEGH, 2010, p. 74).

Para colocar o PEE em discussão, foram realizados, entre os meses de fevereiro e junho de 2016, encontros em cidades-polo de todas as mesorregiões do Estado para a captação de sugestões da sociedade civil a respeito das metas do plano. Tais encontros eram capitaneados pela Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, com o auxílio técnico da Gerência de Projetos Institucionais, que auxiliaria os participantes nos trabalhos de discussão do plano ao longo do evento. Ao final de 12 encontros, realizados, em ordem cronológica, nas cidades de Coronel Fabriciano, Sete Lagoas, Montes Claros, Varginha, Araxá, Paracatu, Ubá, Divinópolis, Uberlândia, Diamantina, Teófilo Otoni e Belo Horizonte, foram compilados os documentos finais, contendo todas as sugestões elencadas pelos participantes, e uma plenária final foi realizada na própria Assembleia Legislativa para votação final das inclusões, supressões e alterações. A votação foi realizada pelos delegados eleitos em cada encontro regional, bem

como os participantes presentes nos três dias de discussões da plenária final na Assembleia.

A reunião destes atores em torno do PEE foi um dos pontos-chave da atuação do Legislativo sobre o plano. Por meio dos fóruns técnicos regionais, coordenados pela Comissão de Educação Ciência e Tecnologia e a Gerência de Projetos Institucionais, foi estabelecida uma plataforma de discussão que colocou frente a frente toda uma multiplicidade de atores relacionados ao tema. Não apenas os tradicionalmente relacionados com a educação (professores, funcionários, pais e alunos) mas também de representantes da sociedade civil organizada (movimentos estudantis, sociais, sindicatos, organizações não governamentais) e demais entusiastas do tema. Apesar da complementariedade que indivíduos, sociedade e sistema educacional trazem na avaliação qualitativa do sistema educacional, a divergência de pretensões (ocorrida tanto entre grupos ou internamente, entre seus próprios componentes) levou a constantes impasses ao longo do processo deliberativo sobre o plano.

Com relação à temática de gênero e sexualidade, principal ponto de controvérsia nos debates do plano, o agrupamento de instituições e pessoas que defendiam a inclusão dessa questão no PEE (já que, no nacional, ela não foi contemplada) utilizou duas estratégias ao longo do processo. Ele pulverizou essa questão ao longo das diferentes metas e ao mesmo tempo localizou essa questão numa meta específica (daí a criação da meta 21). Apesar de ter causado as maiores tensões ao longo da tramitação, não se pode dizer que a temática sequestrou o debate do plano, mas que contribuiu para sua polarização. Prova disso é a grande quantidade de outras inserções foram feitas ao longo do plano, notadamente a de financiamento. O Encontro Regional de Belo Horizonte destacou-se pelo número de intervenções trazidas nesse eixo. Entre as alterações das estratégias originais de inclusão, destacam-se as inserções de populações em situação de vulnerabilidade social, LGBT, mulheres, negros, indígenas, quilombolas, povos tradicionais, população em situação de rua e jovens privados de liberdade. Dez novas estratégias foram aprovadas, muitas envolvendo questões relativas à comunidade LGBT, em especial

de travestis e transexuais, como acompanhamento e monitoramento desse segmento social na escola, inclusão das discussões e educação de gênero no currículo escolar, criação de indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a estudantes LGBT, promovendo também estudos interdisciplinares para apoio e regularização do nome social.

Para além das diferentes demandas trazidas pelos atores envolvidos, os próprios contrastes socioeconômicos do Estado refletem nos tipos de observações trazidas para o plano. Mesmo representado as mesmas categorias nesse debate, professores situados no Mucuri são capazes de dar apontamentos e sugestões ao plano bastante diferentes de outros que vivem na Zona da Mata, devido à forte distinção da realidade em que estão submetidos. Dessa maneira, o processo de deliberação do Plano Estadual de Educação no âmbito do Legislativo (seja na etapa de acolhimento de sugestões em nível de fóruns técnicos, seja no processo legislativo propriamente dito) vai ao encontro com a identidade pedagógica retrojetiva proposta por Bernstein (1997), que relaciona o sistema de ensino como elemento de construção da cultura e identidade (regionais, no caso do PEE), baseando-se na trajetória histórica e social. Não somente a construção de uma identidade, mas a geração de habilidades (identidade pedagógica projetiva) e a integração do sujeito como forma de se chegar a sentidos (identidade projetiva) são também conceitos estabelecidos por Bernstein que permearam as intervenções populares no plano dentro da ALMG.

Tanto o Plano Nacional de Educação quanto o de Minas Gerais buscam superar incoerências e limitações do sistema público de ensino que refletem muitas vezes os contrastes socioeconômicos sedimentados no País há gerações, o primeiro de forma mais difusa, orientando as linhas gerais para a elaboração dos planos subnacionais, o segundo adequando essas diretrizes às peculiaridades locais. Ao mesmo tempo, buscam esses objetivos por meio de uma construção coletiva de políticas públicas, permeada pela participação popular e conduzida da maneira mais harmônica possível entre os Poderes constituídos. O

regime de colaboração entre União, estados e municípios está previsto tanto no Plano Nacional quanto no Estadual, visando ao alcance de suas respectivas metas. Tal colaboração é explicitada em ambos os textos nos seguintes itens:

QUADRO 2 – METAS E ESTRATÉGIAS DOS PLANOS NACIONAL E ESTADUAL DE EDUCAÇÃO QUE EXPLICITAM O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE UNIÃO E ESTADO

META/ESTRATÉGIA	PNE	PEE
Atuação em regime de colaboração entre os entes federados	Art. 7º	Art. 8º
Aprovação de Planos Estaduais e vinculação deles à legislação orçamentária regional	Arts 9º e 10	-
Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica para desempenho	Art. 11	-
Expansão das redes públicas de educação infantil	Meta 1.1	-
Levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas	Meta 1.16	-
Elaboração de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental	Meta 2.1	-
Implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental	Meta 2.1	-
Implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio	Meta 3.3	-
Construção de conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional	Meta 7.3	-
Instituir programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional	Meta 7.34	-

META/ESTRATÉGIA	PNE	PEE
Colaboração na garantia de frequência e apoio à aprendizagem	Meta 8.5	-
Integralização da formação superior para professores da educação básica	Meta 15	Meta 15.6
Planejamento para dimensionamento da demanda por formação continuada	Meta 16.1	-
Criação de fórum permanente para acompanhamento da aplicação do piso salarial	Meta 17.1	-
Implementação de planos de carreira para magistério	Meta 17.3	-
Prova nacional para subsidiar entes subnacionais, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de professores da educação básica pública	Meta 18.3	-
Previsão nos planos de carreira dos profissionais da educação de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional	Meta 18.4	-
Priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para entes subnacionais que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de carreira para os (as) profissionais da educação	Meta 18.7	-
Incentivo à criação de fóruns permanentes de educação	Meta 19.3	-
Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal[1]	Meta 20.9	-
Construção de escolas com padrão arquitetônico e mobiliário adequado para atendimento em tempo integral.	-	Meta 6.3
Implementação, na rede estadual de educação básica, do custo aluno-qualidade inicial (Caqi) e, posteriormente, do custo aluno-qualidade (CAQ)	-	Meta 18.4

Fonte: Elaboração própria.

O comparativo entre o Plano Nacional e o Estadual de Minas Gerais, no que diz respeito ao regime de colaboração entre entes federados, evidencia as modestas inovações feitas no segundo em detrimento do primeiro. Apesar de a menção genérica ao regime de colaboração entre os entes estar discriminada em ambos os planos, o Nacional dispõe de 18 metas e estratégias envolvendo colaboração dos entes sem correspondentes no Plano Estadual. Por sua vez, o mineiro traz apenas duas inovações inéditas de metas envolvendo colaboração de entes e apenas uma que possui correspondência no Plano Nacional. Tal quadro reforça o caráter centrífugo de nosso federalismo, tendo a União como protagonista das diretrizes gerais para os planos estaduais, prevendo explicitamente um número maior de cooperações com estados-membros do que o contrário. Mesmo assim, por tudo que foi dito a respeito do papel do Poder Legislativo na atualidade, a expectativa é que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais tenha cumprido com suas atribuições constitucionais, promovendo o debate público em torno do Plano Estadual e contribuindo efetivamente para a sofisticação de seu conteúdo.

6 – Considerações finais

A maneira como o Poder Legislativo se envolveu nos recentes debates sobre os Planos Nacional e Estadual de Educação contribuiu para um avanço no processo de elaboração dessas políticas públicas, podendo-se chegar a considerações concretas sobre seu papel no jogo político e democrático. De um lado, constatam-se aspectos que evidenciam um envolvimento positivo tanto do Congresso quanto da Assembleia Legislativa de Minas Gerais nas etapas de planejamento das políticas públicas de educação aqui reveladas. De outro, há uma expectativa de que o Parlamento também exerça seu papel fiscalizador para garantir o cumprimento das metas e estratégias aprovadas no plano.

No que diz respeito à influência do modelo federativo brasileiro, observou-se que, não obstante a oportunidade dada aos estados de elaborarem seus respectivos planos de educação, o formato do plano nacional acabou por se tornar uma moldura,

ou seja, um molde-padrão que limitou possíveis inovações substanciais. Ainda assim, a arena da tramitação legislativa do plano na Assembleia Legislativa de Minas Gerais representou uma oportunidade para a população conhecer os Planos Nacional e Estadual e propor medidas sob uma perspectiva mais adequada aos aspectos regionais de Minas Gerais.

O PNE tramitou em um momento de exacerbação de debates políticos sob o aspecto ideológico, no rastro do processo que culminou no *impeachment* da presidente da República em 2016, de modo que esse contexto histórico influenciou os debates do plano. A politização do País, em paralelo com a construção dos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Educação nos últimos cinco anos, proporcionou um contexto singular de embates por visões de modelos educacionais e preferências ideológicas distintos. Por meio de arenas de debate diversas, cada uma com suas respectivas regras e contornos, tanto debates tradicionais da história educacional do País quanto temas mais contemporâneos foram postos em evidência. Em meio a todo o esforço de elaboração do conteúdo do plano, os Poderes Executivo e Legislativo, bem como a sociedade civil na forma de suas muitas representações populares, reuniram-se em torno de como se pensar uma nova educação para o País e para o Estado.

Um dos exemplos mais claros desse embate ideológico pôde ser visto nas temáticas evolvendo a questão de gênero e sexualidade. Apesar dos esforços concentrados desse segmento em barrar as intervenções mais progressistas em determinados grupos temáticos, o número de participantes pró-agenda LGBT, num primeiro momento, prevaleceu. Tal quadro é evidenciado pelo grande número de aprovações, em fóruns técnicos, de intervenções voltadas a um melhor detalhamento de políticas públicas voltadas para o público LGBT, notadamente no que diz respeito ao combate à intolerância por meio do ensino de gênero e sexualidade. No entanto, à medida que o projeto seguiu sua tramitação até a votação em Plenário, a mobilização dos grupos conservadores em torno do tema levou à aprovação do plano sem nenhuma menção a estratégias e metas relacionadas a gênero e sexualidade.

A avaliação do papel do Poder Legislativo nas políticas públicas de educação precisa ser feita sob diferentes pontos de vista. Baseado no empenho institucional em se garantir um debate amplo e irrestrito sobre os planos com a sociedade, com toda sorte de empregabilidade de mão de obra técnica especializada, desafios financeiros, logísticos e de divulgação, é possível afirmar que o Legislativo alcançou um considerável sucesso. As discussões em torno dos planos envolveram milhares de pessoas, provando que a população não apenas teve conhecimento deles, mas também foi capaz de intervir em seus conteúdos.

O principal mérito do Legislativo mineiro percebido nesta investigação, com relação ao Plano Estadual de Educação, foi o de ter desenvolvido com sucesso diferentes arenas de discussão em torno do PEE, permitindo a mobilização de diversos atores em torno de diferentes temas, valendo-se de variadas estratégias e recursos para fazer valer seus respectivos interesses. Como se pôde constatar, as disputas de segmentos e atores sociais em torno do delineamento do conteúdo do plano de acordo com suas preferências só foram possíveis graças às arenas elaboradas pela Assembleia Legislativa, quais sejam Comissão Organizadora, Fórum Técnico (etapas de interiorização e final) e Comitê de Representação e Tramitação Legislativa. Da mesma forma, os diferentes momentos por que passaram as discussões do plano evidenciaram maneiras diversificadas de mobilização social e pressão popular em torno de determinados aspectos do conteúdo do PEE. De fato, dispositivos constitucionais que apontam a repartição de competências e separação de poderes podem ter limitado a margem de alteração do plano – uma característica do nosso desenho institucional que afeta todas as áreas de políticas. Ainda assim foi possível disponibilizar, por parte do Legislativo mineiro, não só um ambiente oportuno para discutir o projeto em nível de sociedade geral, mas também um amparo técnico (seja por meio do quadro técnico da ALMG, seja pelos especialistas convidados para debates) para subsidiar as discussões do plano.

Diante de toda a complexidade imanente aos Planos Nacional e Estadual de Educação e suas tramitações no Congresso e na

Assembleia de Minas, percebe-se que a representação não se resume à autorização que a população dá nos períodos eleitorais, pois a pauta societária tem muito representantes externos aos Poderes constituídos. É desejável que em momentos participativos diversos se tenha diálogo com essa representação construída, que na verdade é quem detém o monopólio decisório sobre a condição da política pública. Há um aspecto circular entre representação e sociedade civil, e, nessa circularidade, a autorização eleitoral, embora seja um elemento potente de legitimação, vai ficando cada vez mais distante daquilo que o representante vai ter que se haver ao longo de seu mandato. O que toma corpo ao longo do mandato é a responsabilidade de responsividade por parte do representante, algo de vital importância, sem sombra de dúvida. O segundo elemento é a capacidade de escuta do representante. A democracia no padrão ocidental de ascendência liberal se estruturou muito sobre a oralidade e o poder de falar. Talvez esse processo tenha levado os parlamentos a perderem seu potencial de escuta. Os processos participativos dialogam com essa vitalidade que pode se trazer ao parlamento como instância de escuta. A representação é um processo de escuta, porque o parlamentar, ao longo de seu mandato, vai ser desafiado várias vezes a provar se é ou não o representante daquela temática, pois isso será disputado por outros representantes da sociedade civil. O parlamentar renova ao longo do mandato as suas pretensões de representação, às vezes mudando as suas pautas em virtude desse debate. Dessa forma, o parlamento, com processos regulares de participação e escuta popular, pode contribuir muito para essa estratégia de mandato parlamentar. A perda de densidade de atuação dos parlamentos levou a resolução dos conflitos em torno da distribuição de bens e serviços via política pública para o Poder Judiciário. O desafio é enorme e a participação pode contribuir para que seja superado.

Por fim, resta chamar a atenção para o efetivo cumprimento do papel do Poder Legislativo no âmbito dos Planos de Educação. Se, por um lado, a promoção do debate foi feita de forma primorosa, buscando uma condução ampla, transparente e imparcial, por outro, não se deve repousar sobre tal prerrogativa em detrimento de outras, notadamente a de fiscalização. Se as

políticas públicas previstas nos planos após a passagem no Legislativo não forem executadas, serão letra morta. A intervenção do Legislativo nas políticas de educação vai acontecer à medida que o Parlamento se comprometer a acompanhar a execução das metas dos planos que ele próprio aprovou.

7 – Referências

ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Manoel Leonardo dos (organizadores). **Política e desenvolvimento institucional no Legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. 516 p.

AZEVEDO, Fernando de; XAVIER, Carlos Alberto Ribeiro de; CRIBARI, Isabela. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 126 p.

BERSTEIN, Basil. **Escuela, mercado y nuevas identidades pedagógicas**. CORBUCCI, Paulo Roberto *et al* 1997 (Cide Documentos; n. 13).

BRASIL. Constituição (1988). Artigos 6º, 24, IX, 30, VI e 205.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 28 out. 2018.

BRASIL ocupa 60ª posição em ranking de educação em lista com 76 países. G1, São Paulo, 13 maio 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/05/brasil-ocupa-60-posicao-em-ranking-de-educacao-em-lista-com-76-paises.html. Acesso: 10 maio 2019.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**: teoria do Estado e da Constituição: direito constitucional positivo. São Paulo: Del Rey, 2011. 1356 p.

CONAE, FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Educação brasileira**: indicadores e desafios documento de consulta. Brasília, 2013. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacaobrasileiraindicadoresedesafios.pdf . Acesso em: 12 jul.

CONSTITUIÇÃO e Justiça analisa Plano Estadual de Educação. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 06 jul. 2016. Disponível em: http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/07/06_ccj_plano_estadual_educacao.html>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CORBUCCI, Paulo Roberto *et al*. Vinte anos da Constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. *In*: TABOZA, Cida; FAGUNDES, Jane; OKI, Fábio (coordenação). **Vinte anos da Constituição federal**. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. p. 17-81. (Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 17, v. 2).

CRUZ, Márcia R. da. **Legislativo transformador?**: as modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo. 2009. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IUPERJ, Cefor, Brasília, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Vinte anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). **Jornal de Políticas Educacionais,** Curitiba, v. 10, n. 20, p. 3–17, jul./dez. 2016.

DEPUTADOS criticam concentração de recursos nas mãos do governo federal. Radioagência, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/483669-DEPUTADOS-CRITICAM-CONCENTRACAO-DE-RECURSOS-NAS-MAOS-DO-GOVERNO-FEDERAL.html. Acesso em: 10 jun. 2019.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369, 2005.

EDUCATION at a glance 2014: country note Brazil. Disponível em: https://www.oecd.org/brazil/EAG2014-Country-Note-Brazil.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019

FERREIRA, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva. 1999. 476 p.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. 898 p.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 241 p. (Série memória e análise de leis, n. 3).

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Artigos 2º, VII, 196 e incisos, 198 e incisos.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Diretoria de Processo Legislativo. Gerência-Geral de Consultoria Temática. Fonte primária: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO — FJP. Índice Mineiro de Responsabilidade Social – Edição 2011. Belo Horizonte, 2011. Aplicativo disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/-imrs-indice-mineiro-de-responsabilidade-social. Acesso em: 12 jul. 2019

MINAS GERAIS, Lei Nº 23.197/2018, institui o Plano Estadual de Educação.

MOLINA, Carlos Gerardo. **Las reformas educativas en América Latina**: hacia una mayor equidad?. Washintong, DC: Banco Interamericano de Desarolo, 2002.

MONTEIRO NETO, A.; COSTA, M.; RESENDE, Guilherme Mendes; MENDES, Constantino Cronemberger; GALINDO, Ernesto Pereira. Desenvolvimento regional no Brasil: realidade atual e perspectivas. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, v. 15, p. 09-18, 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron d. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

OLIVEIRA, Myriam Costa de (organização). **A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas**: eventos institucionais, 1990-2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 200 p.

OLIVEIRA, Regis Fernandes; **"O Federalismo como ferramenta de concretização de direitos fundamentais e sociais**:, SCAFF, Fernando Facury; TORRES, Heleno Taveira; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves (Coordenadores). **Federalismo (s)em Juízo**. São Paulo: Noeses, 2019. p. 79-109.

OLIVEIRA, Rosimar de Fatima. **O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais**. 2005 262 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PLANK, David N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. 231 p.

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI): 2015, disponível em http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/pmdi/2015/documentos/pmdi_2015.pdf. Acesso em: 18 jul. 2019

RELATÓRIO educação para todos no Brasil 2000-2015: versão preliminar. 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192. Acesso em: 10 jun. 2019.

RIBEIRO, Vera Masagão. Analfabetismo e alfabetismo funcional no Brasil. **Boletim INAF**, São Paulo, jul./ago. 2006.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Brasília: Mimeo, 1998.

SAIEGH, Sebastian M. Active players or rubber stamps?: an evaluation of the policymaking role of Latin American legislatures. In: STEIN, Carlos Scartascini, Ernesto; TOMMASI, Mariano (organizadores). **How democracy works**: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking. Cambridge: Harvard University Press, 2010. p. 47-77.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 112.

(Footnotes)
1 Estabelecem as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração.

Texto recebido em: 5/3/2020
Texto aprovado em: 19/5/2020

2

Análise da atuação legislativa da Comissão de Administração Pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais na 18ª Legislatura

Natália de Carvalho Rocha Lucena[1]

Resumo: Este artigo tem por finalidade analisar a atuação da Comissão de Administração Pública da Assembleia Legislativa de Minas Gerais ao longo da 18ª Legislatura, a começar pelos dispositivos constitucionais e regimentais pertinentes. O estudo faz uma análise quantitativa e qualitativa, destacando quais proposições normativas versaram sobre as matérias de maior relevância e causaram maiores impactos na vida da sociedade mineira.

Palavras-chave: Comissões parlamentares. Comissões Permanentes. Hiperinflação legislativa..

Abstract: *This article aims to analyze the performance of the Public Administration Commission of the Legislative Assembly of Minas Gerais during the 18th Legislature, starting with the relevant constitutional and regimental provisions. The study makes a quantitative and qualitative analysis, highlighting which normative propositions dealt with the most relevant matters and caused the greatest impacts on the life of the society from Minas Gerais.*

Keywords: *Parliamentary committees. Standing committees. Legislative hyperinflation.*

1 Mestre e bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG). Contato: natcaro@gmail.com. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/0706820208066427.

1 – Introdução

As casas legislativas possuem comissões parlamentares, que se dividem entre permanentes e temporárias. As comissões permanentes são órgãos fracionários do Poder Legislativo, de natureza colegiada, e subsistem nas legislaturas. As comissões temporárias se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, se atingido o fim para que foram criadas ou findo o prazo estipulado para seu funcionamento. Essa previsão consta na Constituição Federal de 1988, na Constituição Mineira de 1989, bem como no Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

As comissões permanentes também podem ser denominadas comissões temáticas, uma vez que são especializadas em determinada matéria ou assunto. Elas são responsáveis por estudar os assuntos submetidos regimentalmente ao seu exame e manifestar sua opinião por meio de parecer. Tais pareceres são de fundamental importância para o aperfeiçoamento da produção legislativa, uma vez que subsidiam a discussão e a votação das proposições em Plenário. Uma vez aprovadas e sancionadas pelo Executivo, são essas normas que passarão a reger a vida em sociedade.

Este trabalho tem por objetivo analisar a atuação da Comissão de Administração Pública (CAP) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais ao longo da 18ª Legislatura (de 2015 a 2018), com o intuito de verificar quais proposições normativas versaram sobre as matérias de maior relevância e causaram maiores impactos na vida da sociedade mineira.

Para tanto, será feito um breve histórico sobre as comissões permanentes, dando ênfase à de Administração Pública. Em seguida, será realizada uma análise quantitativa e qualitativa de todos os projetos de lei apreciados por ela na última legislatura.

2 – Disposições constitucionais e legais aplicáveis às comissões

O art. 58 da Constituição Federal de 1988 trata das comissões legislativas e dispõe que o Congresso Nacional e suas casas terão

comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. Assegura ainda que, na constituição de cada comissão, tanto quanto possível, será observada a participação proporcional dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares representados na respectiva Casa. Por fim, elenca as principais atribuições constitucionais desses órgãos: discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário; realizar audiências púbicas com entidades da sociedade civil; convocar autoridades para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. Cabe ressaltar que o artigo 60 da Constituição Mineira de 1989 traz conteúdo semelhante ao disposto na Carta Magna.

Como dito, o Regimento Interno dispõe que as comissões da Assembleia Legislativa de Minas Gerais podem ser permanentes, quando subsistem no decorrer das legislaturas; ou temporárias, que se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, se atingido o fim para que foram criadas ou findo o prazo estipulado para seu funcionamento (MINAS GERAIS, 2019).

Atualmente, são 22 as comissões permanentes da ALMG, as quais são constituídas de cinco membros efetivos e igual número de suplentes, exceto as de Administração Pública, de Constituição e Justiça e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, que se compõem de sete membros efetivos e sete suplentes. A função do suplente é substituir o membro efetivo em suas faltas e impedimentos (MINAS GERAIS, 2019).

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

> Em essência, as comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar

> sua opinião, o que é feito através de um parecer [...]. Seus pareceres têm importância fundamental no processo de formação das leis. São tidos em grande conta na sessão plenária, onde realmente a matéria vai ser discutida e votada definitivamente. (SILVA, 2006, p. 109-110).

De acordo com o art. 144 do Regimento Interno (MINAS GERAIS, 2019), "parecer é o pronunciamento da comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame". Como tal, será escrito e concluirá pela aprovação ou pela rejeição da matéria, salvo o da Comissão de Constituição e Justiça, que se restringirá ao exame preliminar de constitucionalidade, legalidade e juridicidade, conforme estabelece o art. 145 do citado diploma regimental.

As atribuições comuns das comissões temáticas estão elencadas no art. 100 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e envolvem tanto as atividades relacionadas com a produção legislativa quanto as de controle e fiscalização da administração pública.

3 – Projetos submetidos à deliberação conclusiva das comissões

O Regimento Interno da Assembleia de Minas traz como competência das comissões permanentes a apreciação conclusiva, em turno único, das proposições que versem sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos. Trata-se de proposições de menor complexidade e que dispensam estudos mais aprofundados. Nesse caso, as comissões fazem as vezes do Plenário na discussão e votação das matérias. Porém, se no prazo de dois dias, contados da publicação da decisão no Diário do Legislativo, houver requerimento de 1/10 (um décimo) dos membros da Assembleia Legislativa, o exame do mérito de proposição apreciada conclusivamente pelas comissões é devolvido ao Plenário (MINAS GERAIS, 2019).

O procedimento comum na Assembleia mineira é a apreciação dos projetos pelo Plenário em dois turnos de discussão e votação, após a emissão de pareceres pelas comissões temáticas. De forma

excepcional, algumas matérias submetem-se à deliberação conclusiva das comissões, que têm o poder de aprová-las ou rejeitá-las sem a participação do Plenário no processo legislativo. Na prática, como a maioria dos projetos que tramitam na ALMG referem-se a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos, o procedimento comum (deliberação em Plenário e tramitação em dois turnos) converte-se em procedimento excepcional (deliberação conclusiva e tramitação em turno único). (RESENDE, 2016a).

Já na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, as proposições tramitam em turno único, exceto a proposta de emenda à Constituição e outros projetos especificados no regimento de cada casa legislativa. Dessa forma, pode-se perceber que no Congresso Nacional o poder deliberativo das comissões permanentes é bem mais amplo do que na Assembleia de Minas e constitui o procedimento comum. (RESENDE, 2016a).

Para Resende (2016a), esse poder deliberativo das comissões temáticas deveria ser ampliado, pois são elas que analisam detalhadamente as proposições em tramitação, realizando os estudos necessários ao aperfeiçoamento dos textos normativos. Além disso, as decisões do Plenário têm um caráter mais político, enquanto as decisões dos órgãos fracionários têm um aspecto predominantemente técnico, o que justifica a ampliação de sua competência deliberativa.

4 – Atribuições regimentais da Comissão de Administração Pública

As atribuições específicas das comissões permanentes estão elencadas no art. 102 do Regimento Interno e relacionam-se à área temática inerente a cada órgão fracionário do Poder Legislativo.

Como este trabalho se limita a analisar os projetos de lei apreciados pela Comissão de Administração Pública, é importante destacar suas atribuições regimentais, nos termos do art. 102, I, da Resolução nº 5.176, de 1997, a qual contém o Regimento Interno da Assembleia de Minas, com as alterações posteriores:

a) A organização dos Poderes Executivo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, das Polícias Militar e Civil e do sistema de defesa civil. De acordo com esse dispositivo, enquadra-se nas atribuições dessa comissão a elaboração de pareceres sobre projetos de lei ordinária ou complementar que disponham sobre fixação de competências dos mencionados órgãos constitucionais, sua estrutura orgânica e o regime jurídico de seus integrantes (RESENDE, 2016b).

b) Os regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares. De acordo com Resende (2016b), regime jurídico é o conjunto de princípios e regras que disciplinam as relações entre o poder público e seus servidores. Dessa forma, todos os direitos, deveres e proibições dos profissionais da Administração Pública estão abarcados no Estatuto dos Servidores Públicos Civis e no Estatuto dos Militares. Todas as proposições que versarem sobre esse tema podem ser apreciadas por essa Comissão.

c) Os quadros de pessoal das administrações direta e indireta. De acordo com Resende (2016b), a administração direta abrange o conjunto de órgãos desprovidos de personalidade jurídica, tais como a Governadoria, as Secretarias de Estado, os órgãos autônomos e os órgãos colegiados. Já a administração indireta abarca o conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica, como é o caso das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Portanto, toda matéria relacionada com o quadro de pessoal dessas instituições enquadra-se no campo de atuação da CAP.

d) A política de prestação e concessão de serviços públicos. São as diretrizes que norteiam a execução dos serviços públicos, sejam eles prestados diretamente pelo Estado ou por meio de empresas concessionárias. A concessão é uma modalidade de contrato administrativo por meio da qual o Estado transfere a uma empresa privada a execução de determinado serviço público, após o devido processo licita-

tório. Assim, as proposições legislativas sobre essa matéria são passíveis de análise pela CAP (RESENDE, 2016b).

e) O direito administrativo em geral. Esse é um tema extremamente amplo, que abrange uma pluralidade de institutos jurídicos, tais como alienação de bens imóveis; contratos de concessão e permissão de serviços públicos; licitação; regime jurídico de servidor público; parcerias público-privadas; e organização administrativa (RESENDE, 2016b).

A seguir, será feita uma análise de todas as proposições normativas que foram analisadas pela Comissão de Administração Pública na 18ª Legislatura.

5 – Análise quantitativa das proposições normativas

Entre janeiro de 2015 e dezembro de 2018, foram analisadas 239 proposições normativas pela Comissão de Administração Pública da ALMG. Os anos de origem dessas proposições estão detalhados na Tabela 1.

Tabela 1 — Ano de origem das proposições normativas apreciadas pela CAP entre janeiro de 2015 e dezembro de 2018

Ano	Nº de proposições
2011*	1
2013*	1
2014*	1
2015	67
2016	75
2017	66
2018	28
Total	239

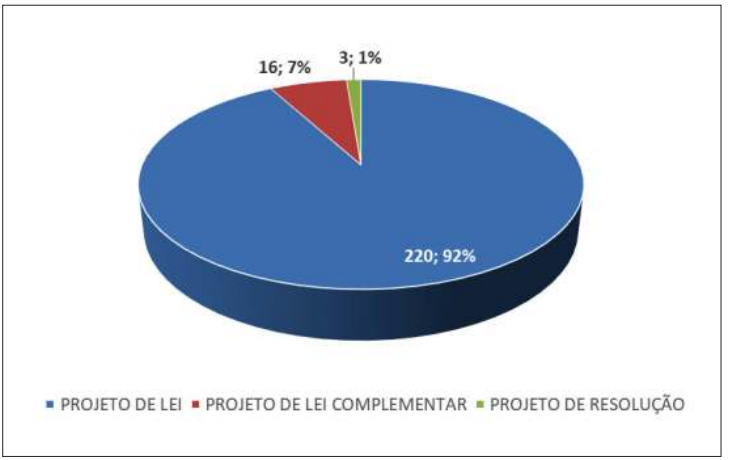
Fonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Obs.: *Proposições que, apesar de terem sido apresentadas antes de 2015, foram apreciadas pela CAP no período em questão.

Pode-se observar que a maioria das proposições normativas apreciadas pela CAP no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018 tiveram sua origem nos anos de 2015, 2016 e 2017. Esse número é bem menor no ano de 2018, o que pode ser explicado pelo fato de ser esse o último ano da legislatura, em que os projetos de lei são arquivados, salvo algumas exceções.

Em relação ao tipo de proposição, foram apreciados 220 projetos de lei, 16 projetos de lei complementar e três projetos de resolução, conforme Gráfico 1.

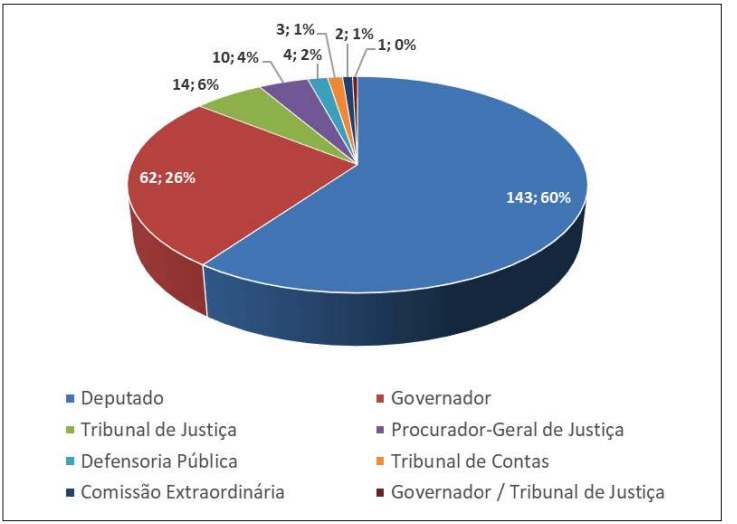
Gráfico 1 — Tipo de proposição normativa apreciada pela CAP no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Quanto à autoria das proposições normativas, 143 são de autoria de um ou mais deputados, 62 são do governador, 14 do Tribunal de Justiça, 10 do procurador-geral de Justiça, quatro da Defensoria Pública, três do Tribunal de Contas, duas de Comissão Extraordinária e uma de autoria conjunta do governador e do Tribunal de Justiça, conforme Gráfico 2.

Gráfico 2 — Autoria das proposições normativas apreciadas pela CAP no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

As proposições que foram objeto de apreciação pela CAP referem-se aos mais diversos assuntos, conforme demonstrado na Tabela 2, abaixo. Chama atenção o elevado número de projetos relacionados a doação de imóvel, pessoal, organização administrativa e finanças públicas/tributo. Apesar de as proposições normativas relacionadas a imóvel ocuparem a maior parte da pauta da comissão sob comento, elas não geram grandes impactos para a sociedade, tendo em vista que se referem à autorização para que o Poder Executivo proceda à doação de imóveis aos municípios. Considerando apenas esse ponto de vista, por se tratar de assunto de baixa complexidade, elas poderiam ser objeto de deliberação conclusiva pelas comissões. Entretanto, elas constituem importante instrumento de "capitalização política", uma vez que, ao propor a doação de imóvel a determinado município, o parlamentar acaba por angariar votos daquela região para uma próxima eleição. Os projetos que dão denominação a próprios públicos e os que declaram como de utilidade pública

entidades privadas sem fins lucrativos também servem como meios de capitalização política para os parlamentares.

Tabela 2 – Assunto geral das proposições normativas apreciadas pela CAP entre janeiro de 2015 e dezembro de 2018 (continua)

Assunto geral	Nº de proposições
Imóvel	93
Pessoal	40
Organização administrativa	18
Pessoal militar	13
Finanças públicas / Tributo	11
Fundo estadual	6
Cartório / Divisão judiciária	5
Administração estadual / Serviço público	4
Meio ambiente	4
Transporte e trânsito	4
Conselho Estadual	3
Homenagem	3
Licitação	3
Próprio público	3
Saúde pública	3
Assistência social	2
Concurso público	2
Política fundiária	2
Segurança pública	2
Trabalho, emprego e renda	2
Agropecuária	1
Calendário	1
Ciência e tecnologia / Publicação oficial	1
Criança e adolescente	1
Direitos humanos	1
Ensino público estadual	1
Ensino superior	1

Assunto geral	Nº de proposições
Executivo	1
Imóvel / Patrimônio	1
Municípios e desenvolvimento regional	1
Organização judiciária	1
Patrimônio	1
Previdência social	1
Saneamento básico	1
Turismo	1
Utilidade pública	1
Total geral	**239**

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Na 18ª Legislatura, foram apreciadas apenas três proposições de deliberação conclusiva pela CAP.

O Projeto de Lei nº 1.676, de 2015, de autoria do deputado Dalmo Ribeiro Silva, tinha como objetivo dar denominação a próprio público destinado ao Ministério Público do Estado, localizado no município de Ouro Fino. Apesar de ter sido aprovada pela comissão, a proposição de lei foi vetada totalmente pelo governador do Estado, e o veto foi mantido pela Casa. A justificativa foi de que tal proposição seria inconstitucional, tendo em vista que o imóvel em questão não pertencia ao Estado. Cabe ressaltar que a CCJ tinha concluído pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do projeto de lei em questão. Nesse aspecto, cabe ressaltar que, apesar de a CCJ ter como competência avaliar os aspectos constitucional, legal e jurídico das proposições, ela também tem um caráter político, na medida em que é constituída por parlamentares. Nem sempre questões técnicas prevalecem sobre questões políticas.

A segunda proposição foi o Projeto de Lei nº 3.853, de 2016, de autoria do deputado Cássio Soares, o qual declarou como de utilidade pública a Associação Observatório Social de Piumhi (Ospiumhi), com sede no município de Piumhi. A proposição foi aprovada pela CAP e sancionada pelo governador.

Por fim, o Projeto de Lei nº 4.818, de 2017, de autoria do Tribunal de Justiça, deu a denominação de Fórum Dr. Benedito Magno Passos ao Fórum da Comarca de Botelhos. A CAP aprovou a proposição, que foi sancionada pelo governador.

O Projeto de Lei nº 527, de 2015, de autoria do deputado Paulo Lamac, apesar de versar sobre "próprio público", não se enquadra nas matérias de deliberação conclusiva. O projeto propunha acrescentar dispositivos à Lei 13.408, de 21 de dezembro de 1999, a qual dispõe sobre a denominação de estabelecimentos, instituições e próprios do Estado. Embora a CAP tenha emitido parecer favorável, o projeto foi arquivado em virtude do final da legislatura. É oportuno explicar o ponto de vista da presidência da ALMG sobre essa questão. Apesar de o Regimento Interno submeter ao poder deliberante das comissões temáticas os projetos de lei que versem sobre declaração de utilidade pública, o presidente entende que essa regra somente se aplica aos projetos que declaram entidades privadas como de utilidade pública. Se determinada proposição dispõe sobre requisitos gerais ou condições para obter essa declaração, deverá submeter-se ao crivo do plenário. Há, pois, uma diferença entre a lei que estabelece critérios ou regras básicas para a obtenção do título de utilidade pública e a lei que, simplesmente, concede esse título ou declaração. Apenas esta se sujeita à deliberação conclusiva.

A maioria das proposições normativas teve parecer pela aprovação da CAP, enquanto apenas duas tiveram parecer pela rejeição, conforme Gráfico 3, abaixo. Nesse aspecto, cabe lembrar que a CAP emite apenas parecer de mérito, analisando a conveniência e a oportunidade dos projetos. Dessa forma, é muito raro encontrar um parecer pela rejeição. Apenas em caráter excepcional essa comissão avalia questões eminentemente jurídicas, relacionadas com a constitucionalidade das matérias submetidas à sua apreciação.

Um dos dois projetos que tiveram parecer pela rejeição, o Projeto de Lei nº 1.106, de 2015, era de autoria do deputado Rogério Correia e propunha a concessão de anistia aos servidores do Tribunal de Justiça que participaram de greve ou

movimentos reivindicatórios realizados em 2011. Esse projeto recebeu parecer pela rejeição, sob a justificativa de se tratar de matéria de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça e de ir contra entendimento jurisprudencial firmado pelo Superior Tribunal de Justiça. Ressalte-se que esse projeto de lei havia recebido parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, que analisa questões de juridicidade, constitucionalidade e legalidade das proposições.

O outro era o Projeto de Resolução nº8/2015, de autoria do deputado Sargento Rodrigues, o qual propunha sustar os efeitos do inciso XXVIII do art. 2º da Resolução Conjunta nº 4073, de 26 de abril de 2010, que dispõe sobre perícias de saúde na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, sob a argumentação de que o Poder Executivo estaria inovando no ordenamento jurídico. Como a Comissão de Constituição e Justiça perdeu o prazo para emissão de parecer, a proposição foi encaminhada à CAP, que emitiu parecer pela rejeição sob o argumento de que o dispositivo da resolução apenas pormenorizava o que estava implícito na lei, de modo que não havia exorbitância do exercício do poder regulamentar.

Gráfico 3 — Tipo de parecer das proposições normativas apreciadas pela CAP no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018



Fonte: Elaborado pela autora com dados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

6 – Análise qualitativa das proposições normativas

Além da análise quantitativa, é importante se aprofundar no conteúdo de cada uma das proposições para avaliar a qualidade da produção legislativa. Dessa forma, o Quadro 1 lista as 27 proposições normativas de maior relevância entre as 239 que foram apreciadas pela CAP na 18ª Legislatura.

Quadro 1 – Análise das proposições normativas de maior relevância apreciadas pela CAP na 18ª Legislatura

Nº	Projeto	Ementa	Autor(es)	Assunto	Finalidade
1	PLC 25 2015	Dispõe sobre a prevenção e a punição do assédio moral na administração pública estadual cometido contra militar.	Deputado Sargento Rodrigues – PDT	Pessoal militar	Visa preencher uma lacuna, tendo em vista que a Lei Complementar nº 116/2011 disciplinou apenas o assédio moral praticado contra servidores civis na Administração Pública Estadual.
2	PL 1498 2015	Dispõe sobre medidas de prevenção e combate à dengue no Estado e dá outras providências.	Deputado Rogério Correia – PT	Saúde pública	Constitui importante instrumento de saúde pública, pois tem como objetivo reduzir a morte por dengue em todo o Estado.
3	PL 1915 2015	Dispõe sobre a constituição de crédito estadual não tributário, fixa critérios para sua atualização, regula seu parcelamento, institui remissão e anistia e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Finanças públicas / Tributo	Tem como objetivo trazer uniformidade à formação do crédito estadual não tributário, melhorando sua qualidade e potencializando o seu resgate.

Nº	Projeto	Ementa	Autor(es)	Assunto	Finalidade
4	PL 2173 2015	Dispõe sobre a utilização de parcela dos depósitos judiciais realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais para o custeio da previdência social, do pagamento de precatórios e da assistência judiciária, bem como a amortização da dívida com a União.	Governador Fernando Damata Pimentel e Tribunal de Justiça	Finanças públicas / Tributo	Garantir o pleno funcionamento das atividades administrativas do Estado bem como a continuidade do serviço público em razão do alto déficit orçamentário.
5	PL 2946 2015	Dispõe sobre o Sistema Estadual do Meio Ambiente (Sisema) e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Organização Administrativa	Aperfeiçoar o funcionamento do SISEMA e garantir que as políticas de meio ambiente e de recursos hídricos ocorram de forma articulada, integrada, coordenada, transversal e eficiente, visando à conservação, preservação e recuperação dos recursos naturais, em prol do desenvolvimento sustentável e da melhoria da qualidade ambiental do Estado. Essa norma jurídica surgiu após a tragédia em Mariana com o rompimento da Barragem de Fundão.

Nº	Projeto	Ementa	Autor(es)	Assunto	Finalidade
6	PL 3230 2016	Dispõe sobre a assistência do Estado aos atingidos pela decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4876.	Governador Fernando Damata Pimentel	Pessoal	Garantir a prestação dos serviços de assistência médica, hospitalar e odontológica, bem como social, aos servidores que foram desligados do serviço público estadual em razão de declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 100/2007.
7	PLC 49 2016	Dispõe sobre a transformação de cargos de Juiz de Direito em cargos de Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau, no âmbito da Justiça Comum Estadual, e dá outras providências.	Tribunal de Justiça	Cartório / Divisão Judiciária	Estratégia importante para diminuir o significativo acervo de recursos que existe atualmente no Tribunal de Justiça do Estado, cuja produtividade tem sido considerada insatisfatória.
8	PL 3397 2016	Altera a Lei 14699, de 6 de agosto de 2003, que dispõe sobre formas de extinção e garantias do crédito tributário, altera a Lei 6763, de 26 de dezembro de 1975, a Lei 13470, de 17 de janeiro de 2000, a Lei 14062, de 20 de novembro de 2001, e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Finanças públicas / Tributo	Visa a tornar mais eficiente a resposta do Estado na administração de bens adjudicados ou recebidos em dação em pagamento, baseando-se nos resultados exitosos alcançados pela legislação italiana.

Nº	Projeto	Ementa	Autor(es)	Assunto	Finalidade
9	PLC 51 2016	Altera dispositivos da Lei Complementar 65, de 16 de janeiro de 2003, que organiza a Defensoria Pública do Estado, define sua competência e dispõe sobre a carreira do defensor público, e dá outras providências.	Defensoria Pública	Organização Administrativa	Adequar a Lei Orgânica da Defensoria Pública ao novo ordenamento jurídico, reformando os artigos incompatíveis, incorporando os princípios e institutos decorrentes da autonomia e explicitando os instrumentos de compatibilização da Instituição com a nova ordem.
10	PL 3504 2016	Dispõe sobre a extinção do Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais (Detel-MG) e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Organização administrativa	Promover a racionalização da estrutura, a otimização dos gastos e a relação entre meios e fins, com economia e qualidade na prestação de serviços públicos.
11	PL 3506 2016	Extingue o Instituto de Geoinformação e Tecnologia (Igtec) e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Organização administrativa	
12	PL 3507 2016	Extingue a Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas (Hidroex) e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Organização administrativa	
13	PL 3509 2016	Extingue o Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (Deop) e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Organização administrativa	

Nº	Projeto	Ementa	Autor(es)	Assunto	Finalidade
14	PL 3510 2016	Extingue a Fundação Rural Mineira (Ruralminas) e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Organização administrativa	Promover a racionalização da estrutura, a otimização dos gastos e a relação entre meios e fins, com economia e qualidade na prestação de serviços públicos.
15	PL 3511 2016	Extingue a autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais (IO-MG) e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Organização administrativa	
16	PL 3601 2016	Dispõe sobre as terras devolutas estaduais e dá outras providências.	Deputado Tadeu Martins Leite – PMDB	Política Fundiária	Dar maior efetividade ao cumprimento das ordens judiciais expedidas em processos nos quais se discute a posse de imóvel urbano e rural localizado no Estado, de forma a garantir o direito constitucional à propriedade.
17	PL 3676 2016	Dispõe sobre o licenciamento ambiental e a fiscalização de barragens no Estado.	Comissão Extraordinária	Meio Ambiente	Resultado do trabalho da Comissão Extraordinária de barragens, que realizou uma série de audiências públicas após o trágico rompimento das barragens em Mariana no final de 2015 e concluiu pela necessidade de criação de novo marco regulatório para o licenciamento e a fiscalização das barragens no Estado.

Nº	Projeto	Ementa	Autor(es)	Assunto	Finalidade
18	PL 3844 2016	Institui a Política Estadual de Turismo de Minas Gerais e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Turismo	Implementar mecanismos destinados ao planejamento, desenvolvimento e estímulo do setor turístico, bem como dispor sobre os prestadores de serviços turísticos no Estado.
19	PL 3846 2016	Cria o Conselho Estadual da Juventude (Cejuve-MG) e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Conselho Estadual	Resultado de debates e estudos conduzidos pela Sedpac e realizados com ampla participação social, na discussão e construção de um formato mais moderno e democrático.
20	PL 3968 2016	Institui a Política Estadual de Convivência com o Semiárido e o Sistema Estadual de Convivência com o Semiárido e dá outras providências.	Deputado Rogério Correia – PT	Municípios e Desenvolvi-mento Regional	Aperfeiçoar e complementar o arcabouço jurídico sobre o tema, a fim de viabilizar a permanência sustentável das populações rurais no semiárido mineiro.
21	PLC 63 2017	Altera dispositivos da Lei Complementar 67, de 22 de janeiro de 2003, que cria o Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Funemp), e dá outras providências.	Procurador-Geral de Justiça	Fundo Estadual	Destacam-se as seguintes adequações nas referidas leis complementares: indicação objetiva da função a ser desempenhada pelos fundos; definição dos administradores dos fundos e suas respectivas competências privativas ou não; sistematização dos recursos dos fundos, conferindo-lhes maior dinâmica em aspectos concernentes à execução orçamentária e financeira; adequação do papel do agente financeiro dos fundos; dentre outras.

Nº	Projeto	Ementa	Autor(es)	Assunto	Finalidade
22	PLC 64 2017	Altera dispositivos da Lei Complementar 66, de 22 de janeiro de 2003, que cria o Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (FEPDC) e o Conselho Gestor do Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, e dá outras providências.	Procurador-Geral de Justiça	Fundo Estadual	
23	PLC 65 2017	Altera a Lei Complementar 91, de 19 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a instituição, gestão e extinção de fundos estaduais.	Governador Fernando Damata Pimentel	Fundo Estadual	Estender as condições estabelecidas no art. 15 da Lei Complementar nº 91/2006 aos fundos programáticos geridos pelo Ministério Público para contribuir com a maior efetividade e otimização dos resultados esperados na consecução dos objetivos ministeriais, possibilitando a maior interação orçamentária e financeira dos fundos em ações do Ministério Público.
24	PL 4135 2017	Cria os fundos estaduais de incentivo e de financiamento de investimento e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Fundo Estadual	Ampliar a disponibilização de recursos a serem aplicados no Estado, tendo como corolário o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Nº	Projeto	Ementa	Autor(es)	Assunto	Finalidade
25	PLC 70 2017	Altera a Lei Complementar 59, de 18 de janeiro de 2001, que contém a organização e a divisão judiciárias do Estado de Minas Gerais.	Tribunal de Justiça	Organização Administrativa	Maximizar a produtividade e a eficiência da prestação jurisdicional. Além disso, as alterações possibilitarão à magistratura estadual o desempenho de suas funções de modo mais eficiente, garantindo inclusive maior mobilidade na carreira.
26	PL 4876 2017	Dispõe sobre a Política Estadual de Defesa Agropecuária e cria o Conselho Estadual de Defesa Agropecuária de Minas Gerais (Cedagro).	Governador Fernando Damata Pimentel	Conselho Estadual	Trazer importantes impactos positivos para o setor, inclusive financeiros, e ampliar a participação da sociedade civil organizada nas decisões e na elaboração da Política de Defesa Agropecuária de Minas Gerais.
27	PL 5429 2018	Autoriza o Estado a assumir o passivo financeiro das fundações de ensino superior associadas à Universidade do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.	Governador Fernando Damata Pimentel	Finanças Públicas / Tributo	A não assunção do passivo, além de contrariar dispositivos de lei estadual, poderá agravar a necessidade de recursos dadas a correções monetárias, multas e aumento do referido passivo.

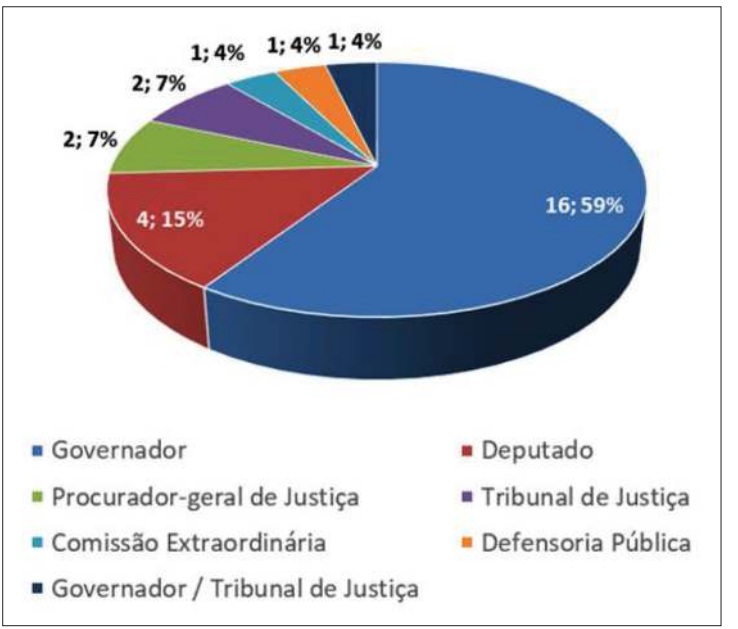
Fonte: Elaborado pela autora com dados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Diante da análise qualitativa dos projetos, resta evidente que, apesar de a maior parte das 239 proposições normativas analisadas pela CAP serem de iniciativa parlamentar, os projetos de maior relevância foram apresentados pelo governador do Estado, conforme Gráfico 4. Isso pode ser explicado pelo fato de

a grande maioria das matérias de competência da CAP serem de iniciativa do governador.

Em relação à autoria, também chama atenção a anomalia verificada em relação ao Projeto de Lei nº 2.173/2015, que dispõe sobre a utilização de parcela dos depósitos judiciais realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais para o custeio da previdência social, do pagamento de precatórios e da assistência judiciária, bem como a amortização da dívida com a União. Esse projeto foi apresentado conjuntamente pelo governador do Estado e pelo presidente do Tribunal de Justiça, o que revela um equívoco de natureza jurídica, uma vez que inexiste previsão constitucional de autoria conjunta em assuntos desse teor.

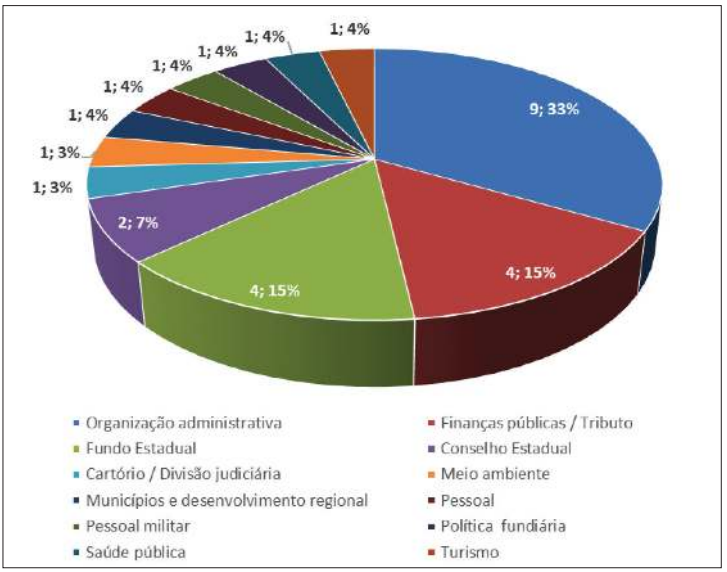
Gráfico 4 — Autoria das proposições normativas de maior relevância apreciadas pela CAP no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Em relação ao assunto geral dos projetos de maior relevância, destacam-se os de organização administrativa, finanças públicas/tributos e fundo estadual, conforme Gráfico 5. Isso reflete a necessidade de se fazerem adequações no ordenamento jurídico para enfrentar a grave crise financeira do Estado de Minas Gerais no período.

Gráfico 5 — Assunto geral das proposições normativas de maior relevância apreciadas pela CAP no período de janeiro de 2015 a dezembro de 2018



Fonte: Elaborado pela autora, com dados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Chama atenção o fato de que apenas 11% dos projetos apreciados pela CAP durante a 18ª Legislatura foram importantes para a sociedade ou para a própria administração pública. Em outras palavras, a maioria dos projetos analisados por essa comissão não apresenta inovação no ordenamento jurídico nem produz impactos na coletividade, o que evidencia uma pobreza legislativa.

Bernardes Júnior (2015) denomina esse excesso de normas de "hiperinflação legislativa", o que leva ao paradoxo da insegurança jurídica. De acordo com o autor, a função essencial da lei é a estabilização de expectativas de comportamento, pois é importante que as pessoas possam saber antecipadamente que consequências advirão de seus atos. Dessa forma, se por um lado a lei foi feita para trazer segurança jurídica e previsibilidade, por outro o excesso de leis gera, paradoxalmente, uma sensação de ausência de normas.

7 – Considerações finais

Ao longo deste trabalho, foi evidenciada a importância das comissões legislativas, na medida em que elas são responsáveis pela emissão de pareceres que podem contribuir para o aperfeiçoamento da legislação.

Entretanto, por meio da análise das proposições normativas apreciadas pela Comissão Permanente de Administração Pública na 18ª Legislatura da ALMG, verificou-se a necessidade de alterar a nossa forma de legislar. O cenário atual é marcado por um excesso de leis que oneram a máquina pública, sem produzir grandes impactos na vida em sociedade. Paradoxalmente, em meio a tanta lei, faltam leis "importantes", o que sinaliza a necessidade de legislar menos e com mais qualidade.

Em relação às proposições de deliberação conclusiva, foi constatada a necessidade de ampliar a atuação das comissões temáticas, assim como ocorre no âmbito do Congresso Nacional. A título de exemplo, as proposições sobre doação de imóveis a municípios poderiam fazer parte desse grupo, devido ao seu grande volume e baixa complexidade. Porém, essas proposições são utilizadas pelos parlamentares como meio de "capitalização política", como os projetos que versam sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos.

Também ficou evidenciado que as comissões temáticas, apesar de terem como atribuição a elaboração de estudos mais

aprofundados sobre as matérias de sua competência, com um caráter predominantemente técnico, também possuem cunho político. Isso ficou evidenciado em casos de proposições que tiveram pareceres favoráveis da CCJ e que, posteriormente, foram vetadas por serem inconstitucionais.

De maneira geral, há uma preocupação dos parlamentares com a produção normativa, independentemente da qualidade das leis. Essa postura acarreta a tão criticada hiperinflação legislativa, que não traz nenhum benefício para a sociedade, pois muitas leis são desprovidas de eficácia social.

8 – Referências

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Tramitação de projetos.** Belo Horizonte. Disponível em: http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html. Acesso em: 11 maio 2019.

BERNARDES JUNIOR, José Alcione. Potencialidades e limites da lei: os paradoxos de nossa produção legislativa. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 17, n. 28, p. 83-107, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2019.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 25. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoEstadual. Acesso em: 11 maio 2019.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento Interno:** Resolução nº 5.176, de 1997, alterada pela Resolução nº 5.183, de 1998, pela Resolução nº 5.197, de 2000, pela Resolução nº 5.204, de 2002, pela Resolução nº 5.207, de 2002, pela Resolução nº 5.212, de 2003, pela Resolução nº 5.222, de 2004, pela Resolução nº 5.229, de 2005, pela Resolução nº 5.322, de 2008, pela Resolução nº 5.342, de 2010, pela Resolução nº 5.344, de 2011, pela Resolução nº 5.349, de 2011, pela

Resolução nº 5.387, de 2013, pela Resolução nº 5.511, de 2015, pela Resolução nº 5.522, de 2018, e com as Decisões Normativas da Presidência nos 5, 6, 7, 14, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26, 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2019. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/RegimentoInterno.pdf. Acesso em: 11 maio 2019.

RESENDE, Antônio José Calhau de. As comissões parlamentares no regimento interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e sua importância no processo legislativo. *In*: RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord.). **Temas de Direito Parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, p.71-126, nov. 2016a.

RESENDE, Antônio José Calhau de. As comissões permanentes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e o processo legislativo: aspectos constitucionais e regimentais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 18, n. 30, p. 75-110, jul./dez. 2016b.

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

Texto recebido em: 10/2/2020
Texto aprovado em: 4/3/2020

3

A importância e os passos para implantação de uma escola do Legislativo de âmbito municipal

Daniel Paulo Paiva Freitas[1]

Luiz Alberto Blanchet[2]

Resumo: A Emenda Constitucional 19/1998 trouxe para o País uma importante reforma administrativa, modernizando a administração pública e buscando reduzir os prejuízos decorrentes da excessiva carga burocrática. O princípio da eficiência foi erigido como um dos pontos cardeais desse período e trouxe ao funcionalismo público uma meta a ser atingida na prestação dos serviços de competência do Estado. Nesse contexto, foi prevista constitucionalmente a criação de escolas de aperfeiçoamento, ambientes promotores do conhecimento e disseminadores das melhores práticas no campo da administração pública. A finalidade é sempre a melhor e mais ampla prestação de serviços públicos, objetivo que deve estar na pauta de todas as instituições e de todos os órgãos administrativos. Mesmo após tanto tempo, alguns municípios hesitam na criação desse ambiente disseminador do conhecimento. A análise serve para demonstrar a realidade que permeia o Brasil, e também pode prestar-se a um estímulo à modernização, à promoção do aprendizado, à inovação e ao conhecimento no âmbito da administração pública.

1 Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Baiana de Direito (FBD) e em Direito Público pelas Faculdades Integradas do Brasil (UNIBRASIL). Servidor na Câmara Municipal de Colombo. Contato: danielppfreitas@hotmail.com. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/9237853270941017.

2 Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Contato: blanchet@blanchet.adv.br. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/1112123271499463.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Escola do Legislativo. Princípio da Eficiência. Administração Pública.

Abstract: *Constitutional Amendment 19/1998 brought to Brazil an important administrative reform, modernizing and seeking to reduce the losses resulting from the excessive bureaucratic burden. The principle of efficiency was erected as a cardinal point of this period, bringing to the public service a goal to be achieved in the provision of services of state competence. In this context, it was constitutionally foreseen the creation of Improvement Schools, knowledge-promoting environments and capable of disseminating best practices in the field of Public Administration. The purpose is always the best and broadest provision of public services, an objective that should be on the agenda of all institutions and administrative bodies. Even after so long, some municipalities hesitate to create this knowledge-disseminating environment. The analysis serves to demonstrate the reality that permeates Brazil, and can also lend itself to stimulating the modernization, promotion of learning, innovation and knowledge within the Public Administration.*

Keywords: *Legislative. School of the Legislative. Principle of efficiency. Public Administration.*

1 – Introdução

A Emenda Constitucional 19/1998 promoveu profunda modernização no paradigma da administração burocrática vigente na estrutura pública brasileira, trazendo diversas disposições relativas ao princípio da eficiência, que deve presidir a prestação dos serviços públicos.

O art. 39, §2º, da Constituição Brasileira, incluído através da citada emenda, apresenta norma que determina que a União e os estados "manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira".

Esse texto foi reproduzido simetricamente na Constituição Estadual do Paraná, de 1989, através da Emenda Constitucional 7/2000, que alterou o §2º do art. 33, dando-lhe a mesma redação da Carta Magna.

Sendo assim, considerando-se a orientação constitucional e estadual, bem como os objetivos previstos pelo art. 4º da Lei Orgânica do Município de Colombo, de 5 de outubro de 2005, mais de 15 anos depois, foi editada pela Câmara Municipal de Colombo a Resolução 94/2015. Essa resolução instituiu a denominada "Escola do Legislativo", de âmbito local.

A norma dispõe expressamente que a pretensão da iniciativa é de "aproximar o legislativo da comunidade e trabalhar para o fortalecimento da democracia por meio de projetos de educação política e de mecanismos de participação popular".

No texto da resolução são mencionadas diversas atribuições da escola, envolvendo aspectos técnicos e administrativos, promoção de ações educacionais e culturais, formação, aperfeiçoamento, entre outras.

Em que pese a criação da escola por instrumento legislativo, não foram editados, até a data da conclusão deste artigo, os necessários "atos da Mesa Diretora" ou qualquer outro documento para sua efetiva instalação na Casa, o que torna sem utilidade prática a resolução editada e prejudica o atendimento pleno das orientações oriundas da reforma administrativa de 1998.

Desse modo, não se sabe ao certo se, por resistência interna, política, excesso de formalismo ou outros fatores, tal ferramenta, de grande relevância para a cultura organizacional, tem sido preterida na Casa.

O princípio constitucional da eficiência merece ser cotejado, dissecado e aplicado ao cotidiano das relações internas e externas da administração pública, uma vez que representa vetor de produtividade e a tônica da boa e moderna administração, com controle de resultados, meritocracia, supervisão e regras de *compliance*, tão em voga nos tempos atuais.

A implementação da escola é capaz de promover transparência para a administração, ampliar o contato com a comunidade, fortalecer as instituições públicas e aprofundar o estudo

de temas de interesse do município - que são o tema de objeto das proposições dos vereadores, trazendo inúmeros outros benefícios oriundos do estudo e aperfeiçoamento inerentes a uma escola, em um ambiente propício para tal, como o Poder Legislativo, que tem a busca do conhecimento como seu eixo principal.

Para os servidores, por exemplo, o acesso ao conhecimento através de cursos e grupos de estudo é fator impactante na motivação e na produtividade. Esse aprimoramento promove crescimento, valorização pessoal e profissional e uma melhor avaliação dentro da administração pública e pode ser adotado como critério de progressão funcional nas carreiras existentes.

2 – Da Emenda Constitucional 19/1998 – Princípio da eficiência

Para o estudo em questão, faz-se importante uma breve análise acerca do surgimento da "determinação" constitucional para instalação das escolas de aperfeiçoamento de servidores (art. 39, §2º, da Constituição Federal), com ênfase na Emenda Constitucional 19/1998, que institucionalizou e erigiu ao patamar de norma constitucional o princípio da "eficiência", corolário da imprescindível modernização da administração pública brasileira.

A problemática, embora simples e objetiva, é fundamentada em orientação da Carta Magna que trata dos princípios aplicáveis ao Direito Administrativo e, por conseguinte, à gestão pública. Ela se relaciona diretamente com o comportamento organizacional e não pode ser ignorada pelo ambiente acadêmico, nem tampouco pela organização interessada, o Legislativo colombense, especialmente em face dos inúmeros benefícios dela oriundos.

A partir da Emenda Constitucional 19/1998, cria-se um ambiente favorável à disseminação de práticas modernas dentro das instituições públicas e isso leva à possibilidade de aprimoramento dos recursos à disposição da gestão pública, sejam eles materiais, sejam eles propriamente humanos.

2.1 – Do contexto histórico

A administração burocrática, implantada efetivamente no Estado brasileiro na Era Vargas, com alicerce nos pensamentos do sociólogo alemão Max Weber, perde seu prestígio em face da crise estatal pós-período militar, especialmente na década de 1990, com o intenso desaparelhamento estatal produzido pelo governo do presidente da República Fernando Henrique Cardoso e a crise econômica e de descrédito reinante, originada nos períodos de hiperinflação.

A "burocracia", geralmente utilizada como um adjetivo pejorativo e mal visto pela sociedade, era, a seu tempo, caracterizada por uma série de procedimentos administrativos que enfatizavam a legalidade dos atos, a impessoalidade das decisões, o profissionalismo dos agentes públicos e a previsibilidade da ação estatal, conforme cita Coelho (2014).

Para o pensador Weber ([20--], p. 67), a burocracia é, "tecnicamente, o meio de poder mais efetivo a serviço do homem que o controla", e:

> **Administrar** um cargo, e administrá-lo de forma especializada, implica, geralmente, uma preparação cabal [...] Isto exige-se cada vez mais do executivo moderno e do empregado das empresas privadas, bem como exige-se do funcionário público. (WEBER, [20--], p. 11-12. Grifo nosso).

Assim, a estrutura engessada produzida pelas décadas de administração burocrática, com intensa procedimentalização de atos administrativos, excessiva hierarquia de cargos e postos no serviço público, verticalização das decisões, entre outras situações decorrentes, passou a acarretar desestímulo e baixa produtividade no ambiente público, visto comumente como local de ineficiência e de vastos privilégios.

Para Chiavenato (2003), em sua clássica obra introdutória da *Teoria Geral da Administração*:

> A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. As origens da burocracia remontam à época da Antiguidade.
>
> [...] Uma cuidadosa apreciação crítica da burocracia leva-nos à conclusão de que, apesar de todas as suas limitações e restrições, a burocracia é talvez uma das melhores alternativas de organização, superior a várias outras alternativas tentadas no decorrer do século XX. O mais importante é que a Teoria da Burocracia deixou de lado a abordagem normativa e prescritiva para dedicar-se a uma abordagem descritiva e explicativa. (CHIAVENATO, 2003, p. 258 e 283).

A mentalidade no final da década de 1990 é de imprescindível "desobstrução", melhoria e agilidade do serviço público, ferramentas essenciais para alavancar o Estado, aumentar sua produtividade, alcançar a satisfação popular e melhorar os serviços prestados.

2.2 – Mudança de paradigma na administração pública brasileira

A modernização do Estado brasileiro é tema recorrente na literatura técnica e científica brasileira. Assim, Souza (2017) sistematizou três classificações para a força motora da mudança estatal:

> A modernização se desdobra em três grandes tipos, todos com impacto sobre o papel do Estado: (a) social, na qual o Estado é pressionado pela sociedade a promover mudanças, ou seja, um processo que se desenvolve no sentido sociedade-Estado; (b) social via Estado, na qual as pressões para reformar a sociedade provêm do próprio Estado, ou seja, um processo que se desenvolve no sentido Estado-sociedade; e (c) do Estado, na qual o foco é a eficiência e sua expressão mais conhecida é a institucionalização da organização burocrática nos moldes preconizados por Weber, ou seja, um processo que se desenvolve no sentido Estado-Estado. (SOUZA, 2017, p. 30).

Ocorre que o município é entidade federativa complexa. Para Lenza (2011), trata-se de uma pessoa jurídica de direito interno e autônoma, dotada de autonomia própria, com capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação.

Cada um desses conceitos deve ser de detida atenção e aprofundado conhecimento por parte dos servidores municipais, em especial do Legislativo, Poder incumbido de produzir a maior parte da legislação local.

Da palavra do citado jurista Hely Lopes Meirelles (2016), observam-se as relevantes funções de uma câmara municipal:

> Como Poder Legislativo do Município, a Câmara de Vereadores tem a função precípua de fazer leis. Mas não se exaurem nessa incumbência suas atribuições institucionais. Desempenha, além da função legislativa e fiscalizadora, realçada pela própria Constituição da República (art. 29, XI), a de assessoramento ao Executivo local e a de administração de seus serviços. (MEIRELLES, 2016, p. 643).

Para o eminente ministro do Supremo Tribunal Federal e jurista Gilmar Ferreira Mendes (2017):

> A atividade da Administração Pública deve ter em mira a obrigação de ser eficiente. Trata-se de um alerta, de uma advertência e de uma imposição do constituinte derivado, que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência. (MENDES, 2017, p. 901).

E arremata:

> [...] pode-se concluir que o constituinte reformador, ao inserir o princípio da eficiência no texto constitucional, teve como grande preocupação o desempenho da Administração Pública. Por essa razão, sem descurar do interesse público, da atuação formal e legal do administrador, o constituinte derivado pretendeu enfatizar a busca pela obtenção de resultados melhores, visando ao atendimento não apenas da necessidade de controle dos processos pelos quais atua a Administração, mas também da elaboração de mecanismos de controle dos resultados obtidos. (MENDES, 2017, p. 902-903).

Assim, buscar o aprimoramento em temas pertinentes ao trabalho diário dos servidores deve ser um dever do Estado, assim também como permitir aos seus funcionários que atinjam suas metas e as pretensões da sociedade em si.

Em suma, diante de todo esse contexto de necessidade de modificações na estrutura da administração pública e de seu aparelhamento, o legislador, através da citada Emenda Constitucional 19/1998, procedeu à chamada *reforma administrativa*, com a inclusão de diversos dispositivos na Constituição Brasileira de 1988, com o fito de fortalecer e incentivar a modernização do serviço público e seus agentes.

Da exposição de motivos dessa emenda, extraída da página virtual da Câmara dos Deputados, observam-se alguns pressupostos para a reforma constitucional:

> Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à restruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise.
>
> O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal. (BRASIL, 1995).

E, adiante, esclarecem:

> A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios modelos e técnicas de gestão. (BRASIL, 1995).

Assim, a reforma administrativa, precipuamente, acrescenta ao art. 37 da Constituição Federal a eficiência como um dos princípios da administração pública brasileira, deixando o dispositivo com a seguinte redação:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998). (BRASIL, 1988).

A norma constitucional, vetor de todo o ordenamento jurídico brasileiro, passa a consagrar formalmente um princípio que alcança a totalidade do Estado, seus agentes e processos internos, afetando de forma positiva a sociedade brasileira.

Pelo princípio da simetria, as Constituições estaduais seguem a orientação da Constituição Federal, e o Paraná reproduz o regramento, alterando seu artigo 27 em 10/12/2001, através da Emenda 11, conforme texto a seguir.

> Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional 11/2001). (BRASIL, 1988).

O eminente jurista Hely Lopes Meirelles (2016, p. 105) afirmou que "o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional".

A função administrativa não pode se restringir friamente a mera consequência da legalidade, mas deve produzir resultados satisfatórios para a sociedade. Noutras palavras, desse princípio decorre o dever estatal da eficiência, com processos e procedimentos mais céleres (art. 5º, LXXVIII, da CF), seja através da tomada mais rápida de decisões, seja através da responsabilização do servidor por processos intermináveis e retardados de forma

injustificada, o que não atende aos anseios da sociedade, nem tampouco às suas necessidades mais básicas.

2.3 – Da instituição das escolas de aperfeiçoamento

Dessa forma, a reforma administrativa federal passa a instituir textualmente diversas ferramentas que instrumentalizam o princípio da eficiência e, no que interessa especificamente ao presente estudo, o § 2º do art. 39:

> § 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, 1988).

A medida é objetiva no sentido de propiciar "formação" e "aperfeiçoamento" aos servidores públicos, sendo considerada, inclusive, requisito avaliativo para promoções de carreira.

Ora, um dos caminhos para instrumentalizar a "eficiência" no serviço público é o estímulo ao estudo e ao aprimoramento no conhecimento da função pública. Desse modo, a orientação da citada emenda constitucional para criação das escolas de aperfeiçoamento é ferramenta para atingir a finalidade do princípio constitucional da eficiência, possibilitando mais fácil acesso ao conhecimento por parte dos funcionários públicos.

Carvalho e Cavalcante (2015, p. 18) destacam a importância da formação e da capacitação do servidor público nas seguintes palavras: "É notório que, quanto mais preparado, maior a propensão do servidor em desempenhar funções de alta complexidade, como também desenvolver competências múltiplas, como liderança, por exemplo".

E arrematam no exato sentido ora apresentado:

> A despeito de a crescente demanda por qualificação no serviço público brasileiro ter se intensificado após o

> processo de redemocratização nos anos 1980, apenas em 1998 as escolas de governo passam formalmente a ser incluídas na Constituição Federal brasileira. A Emenda nº 19, de 1998, estabelece que os governos federal e estaduais devem manter escolas de governo com vistas à formação e ao aperfeiçoamento do quadro funcional. (CARVALHO; CAVALCANTE, 2015, p. 19).

No estado do Paraná, vem disposto, com praticamente os mesmos dizeres da Constituição Federal, o §2º do art. 33, erigido através da Emenda 7/2000. E, no art. 42, destaca-se a orientação de que o Estado promoverá o aperfeiçoamento físico e intelectual dos seus servidores, inclusive de suas famílias, com vistas ao bem-estar coletivo.

Em decorrência, escolas foram implantadas em diversos locais no Paraná, na Assembleia Legislativa, nas câmaras de vereadores dos municípios de Curitiba, Cascavel e Toledo, entre outros.

Cumpre lembrar ainda as instituições de maior relevância, as escolas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as quais possuem diversos cursos de formação e extensão e também agregam inúmeros trabalhos para formação de jovens e aproximação de estudantes com o Poder Legislativo.

A Associação Brasileira de Escolas Legislativas (Abel) também desenvolve um projeto amplo pelo Brasil, auxiliando nos trabalhos cotidianos e pedagógicos das escolas, em todas as esferas. A instituição iniciou suas atividades de fomento da iniciativa no ano de 2003, sob o incentivo do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), do Senado Federal.

A Abel também congrega escolas de tribunais de contas e entidades parceiras na disseminação do conhecimento perante a sociedade brasileira. No Paraná, o TCE abriga a Escola de Gestão Pública, com suas competências previstas no próprio Regimento Interno (art. 175-D – Res. 1/2006).

A título de exemplo, observa-se que tal é o aprimoramento das escolas no âmbito federal que a Câmara dos Deputados, em

Brasília (DF), apresenta programas de especialização e mestrado em sua escola (presenciais e a distância) associados ao Direito e às Ciências Políticas, o que enaltece a municipalidade e valoriza os agentes públicos.

2.4 – Da escola no âmbito do município de Colombo – Paraná

Diante de toda essa efervescência e da busca pelo melhor para o cidadão brasileiro, no âmbito do serviço público, a Câmara Municipal de Colombo, através da Resolução 94/2015, institui a escola do Legislativo local, sob a autoria da Mesa Diretiva de então, com a presidência do vereador Waldirlei Bueno de Oliveira.

A justificativa do texto normativo, ainda que singela e concisa, diz que a iniciativa objetiva agregar e aproximar o Legislativo da comunidade, trabalhando para "o fortalecimento da democracia, por meio de projetos de educação política e de mecanismos de participação popular". (COLOMBO (PR), 2015).

A competência para apresentação da proposta é prevista no art. 25, IV, da Lei Orgânica do Município de Colombo, e no art. 32, I e VII, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

A resolução possui 15 artigos, divididos em três porções: Dos Objetivos, Da Direção e Administração e Do Corpo Docente.

O legislador institui como atribuições da escola, logo de início, "oferecer suporte conceitual de natureza técnico-administrativa, planejar, dirigir, controlar, coordenar, orientar e executar ações educacionais". (COLOMBO (PR), 2015,). Como agentes envolvidos, a norma considera os vereadores, os servidores, a comunidade escolar e outros segmentos da sociedade.

E, como objetivos específicos, menciona:

> I – desenvolver atividades pedagógicas voltadas ao desenvolvimento cultural e profissional;

> II – desenvolver programas de formação, aperfeiçoamento e especialização técnica de pessoal;
>
> III – realizar cursos, palestras, debates e seminários, inclusive em parceria com instituições científicas e educacionais;
>
> IV – realizar projetos de educação política visando ao exercício da cidadania;
>
> V – estimular e dar suporte ao desenvolvimento de projetos, estudos e atividades de pesquisa técnico-científica em cooperação com outras instituições de ensino;
>
> VI – editar publicações sobre temas de relevância para as atividades de ensino, pesquisa, extensão, bem como as de utilidade pública;
>
> VII – promover permanente intercâmbio de informações e experiências com instituições públicas e privadas, em torno dos campos temáticos das comissões permanentes;
>
> VIII – integrar o Programa Interlegis do Senado Federal, ou o que venha a substituí-lo, propiciando a participação de Parlamentares, servidores e agentes políticos em videoconferências e treinamentos à distância;
>
> IX – promover o resgate e garantir a memória da Câmara Municipal e da nossa comunidade por meio da preservação, organização e busca ativa de materiais que corroborem para esse objetivo;
>
> X – realizar o Projeto Câmara Jovem e Câmara da Melhor Idade. (COLOMBO (PR), 2015).

Na direção, o legislador optou por compor uma diretoria com três vereadores, um na função de diretor e dois com atribuição de conselheiros, sem remuneração específica para o cargo.

O art. 11 dispõe que "[p]ara consecução de suas finalidades institucionais, a Escola poderá realizar ou patrocinar cursos, encontros, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, atividades, estudos e publicações".

E, por fim, a resolução reserva à Mesa Diretiva a edição de atos complementares necessários ao desempenho das atividades da escola.

Portanto, é evidente que o município deu o passo "inicial" para a operacionalização da escola. Contudo, até o presente, não foram editados os citados atos, nem tampouco nomeada a direção da organização, como adiante será pontuado.

3 – Da situação no município de Colombo – Paraná

Com base na análise do Legislativo de Colombo, no estado do Paraná, apresenta-se a sua atual situação com relação à necessária implantação da escola do Legislativo em sua estrutura.

3.1 – Da Câmara Municipal de Colombo

O Poder Legislativo colombense é instituição antiga da municipalidade. Atualmente é composto por 17 vereadores e uma Mesa Diretiva preenchida por cinco deles, nos cargos de presidente, vice-presidente e 1º, 2º e 3º secretários. Também possui um total aproximado de 45 servidores, entre efetivos e comissionados.

Durante o período legislativo, a Câmara Municipal de Colombo realiza semanalmente sessões ordinárias, bem como, quando necessário, sessões extraordinárias e solenes. Todo o regramento da instituição está devidamente estipulado em seu Regimento Interno e também na Lei Orgânica do Município.

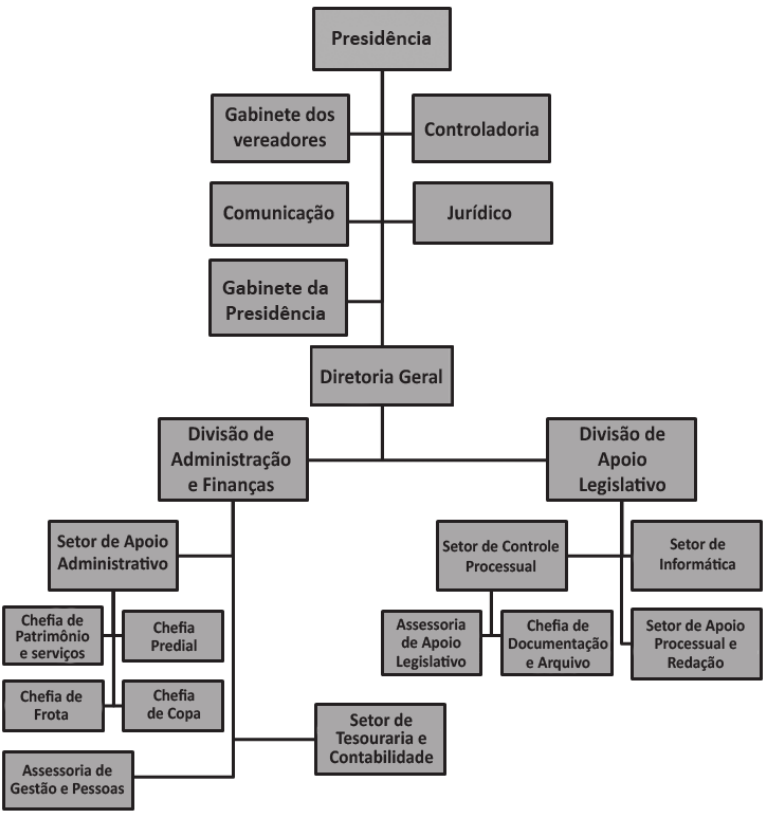
Como finalidades constitucionais e legais, fiscaliza as atividades na municipalidade, em especial as do Executivo (prefeitura), e atua diretamente no processo legislativo local, entre outras inúmeras atuações decorrentes dessas primordiais. Possui sede própria e um prédio anexo, ambos com instalações administrativas e gabinetes.

O orçamento anual da instituição é oriundo, basicamente, das arrecadações recebidas pelo Poder Executivo, nos percentuais previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como em outras normas legais. Em média, re-

cebe o valor mensal de repasse, conforme o orçamento de 2019 apresentado pela Contabilidade da Casa, de R$ 1.369.583,00, com habitual sobra de recursos ao final de cada exercício.

A cultura organizacional da Câmara de Colombo, no que toca especificamente à estrutura hierárquica, vem apresentada na página virtual da instituição, sendo que a escola do Legislativo, como adiante proposta, deverá ser inserida num terceiro "ramo" abaixo da Diretoria-Geral, conforme imagem atual do organograma da Casa:

Figura 1 – Organograma Câmara de Colombo



Fonte: Página virtual da Câmara Municipal de Colombo (2019)

3.2 – Diagnóstico da situação

A situação encontrada é simples e objetiva. Em face da prática existente noutras câmaras, bem como no Legislativo das demais esferas, como mencionado em capítulo acima, foi editada pela Câmara de Colombo, no ano de 2015, a Resolução 94, instituindo a escola do Legislativo na instituição.

Contudo, o próprio texto prevê que serão expedidos atos da Mesa Diretiva da Casa para formação da direção e administração da escola (art. 5º), bem como para o desempenho de suas atividades (art. 12).

Ocorre que, até o presente momento, quase quatro anos desde a publicação da norma, **não há estrutura organizada competente para iniciar as atividades pertinentes.**

A possível causa da tardança na edição dos atos normativos é a falta de planejamento administrativo para tal, sem a devida organização da estrutura administrativa da Câmara necessária para promoção de atividades de conhecimento, palestras, eventos e outras necessidades decorrentes da implantação.

Nas palavras do atual presidente da Casa, vereador Vagner Brandão, que inicia seu segundo mandato como gestor, não houve tempo hábil para viabilizar a escola e o foco do biênio anterior foi corrigir outras emergências que havia no Legislativo colombense, em prol da municipalidade. Ele ressalta o problema da estrutura física e do quadro de servidores, que, apenas a partir de 2016, contou com um considerável plantel de efetivos (concursados).

O presidente afirma, ainda, que é interesse de sua gestão apresentar de imediato o que for necessário para implantação da escola, sendo um de seus objetivos para o biênio 2019-2020, mas, para tanto, vai buscar adequações que entende necessárias na Resolução de 2015, em especial, maior

participação dos servidores da Casa na estrutura organizacional da instituição.

Entretanto, devido à falta de aprimoramento e aperfeiçoamento dos atuais servidores da Câmara, inclusive dos próprios agentes legislativos, há um atraso no processo de modernização e eficiência exigido pelo próprio Texto Constitucional.

Ademais, torna-se ineficaz e vazia a norma criada sem os atos normativos estruturantes e executórios do quanto necessário para encetar a escola do Legislativo.

A situação aumenta o distanciamento da sociedade e a participação popular, a qual poderia ser intensificada em fóruns promovidos pela Câmara através da instituição legal pertinente.

Como a maioria dos servidores efetivos da Casa é composta por "técnicos legislativos", é importantíssimo o constante aprimoramento dos concursados, para que possam produzir textos normativos e estudos mais apurados e adequados, em consonância com o ordenamento jurídico, e mesmo com a redação oficial.

Para a servidora Lucirene Cavassin, chefe da Divisão de Apoio Legislativo e uma das servidoras há mais tempo no quadro da Casa, a escola propiciará importante treinamento aos servidores, sendo fonte de conhecimento e aprendizado para todos (informação verbal)[3].

A servidora atua diretamente no processos legislativo e também recebe diversas escolas municipais que costumam trazer seus alunos para visitar a edilidade como exercício da cidadania e formação estudantil. Ela apresenta palestras e orientações aos menores acerca das importantes funções desempenhadas pela administração pública.

3 CAVASSIN, Lucirene. Servidora comissionada da Câmara Municipal de Colombo. 2019. Entrevistada em fev./2019.

A medida, inclusive, é estimulada pela Lei Municipal 986/2007, que criou o programa A Escola Vai à Câmara, com o objetivo de envolver os alunos dos ensinos fundamental e médio no aprendizado das atividades desempenhadas pelo Legislativo.

Contudo, observa-se que tal esforço é praticamente isolado, sendo por ela realizado com a devida diligência e o aval da Presidência, mas que poderia ser feito com ampliação da parceria com outras instituições e escolas locais e mesmo com ministração de cursos e esclarecimentos noutros temas de interesse estudantil e da própria comunidade.

Nas palavras do jurista Hely Lopes Meirelles (2017, p. 118), a quebra do dever administrativo da eficiência configura inclusive sanção de improbidade administrativa. Ele esclarece:

> A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. (MEIRELLES, 2017, p. 117).

Carvalho e Cavalcante (2015) destacam a atuação das escolas na provisão de cursos de pós-graduação para servidores, com foco nas questões específicas da respectiva área em que atuam. A ênfase é dada a projetos de pesquisa e à disseminação do conhecimento através das denominadas "boas práticas", com unificação da ciência da administração e das políticas públicas.

Assim, evidencia-se a necessidade de implementação da Resolução 94/2015, para que a escola do Legislativo de Ce-

lombo, oitavo maior município do Paraná, possa ter seu devido e constitucional funcionamento.

4 – Propostas para implantação da escola do Legislativo

Nesta porção final, viabilizam-se as primeiras linhas acerca da proposta de implantação da escola do Legislativo, com análise das informações existentes e obtidas, os recursos orçados e necessários, bem como os resultados esperados acerca da sugestão proposta.

Por fim, é importante uma análise, ainda que sem pretensão de ser exaustiva, acerca dos riscos de possível ocorrência, bem como da possibilidade de medidas de prevenção e correção em caso de futuros desvios do objeto inicialmente pretendido.

4.1 – Proposta técnica

Inicialmente, a solução está atrelada à análise minuciosa da Resolução 94/2015, da Câmara Municipal de Colombo (PR), que instituiu a escola do Legislativo nesse ambiente.

A ideia é apresentar proposta de adequação da resolução para as finalidades pretendidas, uma vez que será importante a boa vontade legislativa para convocação de servidores para as funções, especialmente efetivos, direção docente, bem como espaço físico para realização de atividades.

Além dessa averiguação, é imprescindível a alteração das seguintes leis municipais: 1) 1.259/2012 – Dispõe sobre o plano de carreiras, cargos e vencimentos do Poder Legislativo de Colombo; 2) 1.448/2017 – Dispõe sobre a criação de funções gratificadas no âmbito da Câmara de Colombo; e 3) 977/2006 – Dispõe sobre a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Colombo.

Tais alterações visam adequar a estrutura da Casa para o funcionamento da escola do Legislativo, com servidores atuando direta ou indiretamente na escola, e para criação de gratificação pelo desempenho das funções, caso essas sejam cumuladas com outras atribuições de cargo diverso.

A modificação no plano de carreiras é imprescindível, pois o próprio Texto Constitucional prevê a utilização das escolas de aperfeiçoamento como instrumento para aferição da capacidade dos servidores para fins de progressão funcional. Portanto, essa alteração legislativa é muito essencial.

Também é recomendado que seja alterado o Regimento Interno da Câmara (Resolução 76/2015), para que reflita, igualmente, a importância da escola do Legislativo, como uma instituição da Câmara, essencial para o Legislativo e para a comunidade local.

As alterações legislativas citadas devem ser preparadas pela assessoria jurídica da Presidência da Câmara de Colombo, pois a competência originária para alteração da Resolução 94/2015 é da Mesa Diretiva.

Já a alteração do Regimento Interno deve respeitar rigoroso processo legislativo, nos termos dos artigos 199-200, do atual regimento, sendo, inclusive, sugerida a formação de comissão especial para outras eventuais adequações, com vistas ao aproveitamento dos atos administrativos, bem como à garantia de economicidade e celeridade necessárias aos processos administrativos.

A alteração legislativa faz-se necessária em face do princípio da legalidade, o qual exige que a administração pública apenas faça aquilo que a legislação determina.

Vale lembrar:

> A legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos

> mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 2015, p. 93).

Assim, é essencial a adequação normativa para dar competência e liberdade na atuação e na gestão da escola do Legislativo.

Ressalte-se, por oportuno, que não se realizam tais alterações neste momento, pois são apenas sugestivas. Ademais, a adequação normativa deve passar por tramitação específica na Casa, com debates acerca do texto, parecer de assessoria jurídica e comissões e eventuais emendas parlamentares.

4.2 – Plano de implantação

A implantação se dará em quatro etapas:

1. alteração legislativa;
2. tramitação dos processos legislativos;
3. nomeação da diretoria da escola do Legislativo;
4. elaboração do regimento da escola do Legislativo e cronograma inicial.

A primeira fase é a elaboração dos textos normativos pertinentes, adequada ao entendimento da Presidência da Casa e da Mesa Diretiva, que assinará as propostas.

A segunda respeita a tramitação das alterações dos textos das resoluções e dos projetos de lei pertinentes.

Com a legalidade atendida, passa-se aos atos da Presidência (portarias), com nomeação das pessoas designadas para atuação direta e indireta na escola do Legislativo.

As pessoas nomeadas se reunirão e produzirão o regimento da escola do Legislativo, bem como o primeiro cronograma de atividades, de forma planejada e com respeito aos princípios pertinentes do Direito Administrativo.

Para a primeira fase, entende-se como razoável o prazo de 20 dias. A segunda apresenta-se mais morosa, sendo necessária a tramitação por pelo menos 60 dias. As demais podem ser atingidas em dez dias cada uma.

Assim, em um prazo aproximado de 100 dias, podem ter início as primeiras atividades da escola do Legislativo, atendendo-se as orientações do presente trabalho acadêmico.

4.3 – Recursos

É necessário o provisionamento de recursos orçamentários, uma vez que os gastos públicos também devem atender aos diversos princípios pertinentes, em especial a legalidade, a anualidade, a previsibilidade das despesas, entre outros.

A utilização de recursos pode se dar pelas rubricas existentes ou pela criação de dotações próprias. Contudo, para conferir maior responsabilidade e eficiência, sugere-se a segunda forma proposta.

Portanto, será oportuna a criação de rubrica específica para a escola do Legislativo e seus gastos, com cursos, divulgação da programação, passagens de palestrantes e remuneração dos servidores envolvidos, seja por salário, seja por função gratificada. Tal criação se dá no plano de contas da Câmara de Colombo, posto que os gastos são apenas daquela Casa, não podendo permanecer em rubricas genéricas (gerais) por se tratar de uma despesa permanente da instituição.

Para o ano vigente, é possível a utilização das rubricas com "pagamento de pessoal" e funções gratificadas com o saldo existente. Além disso, os gastos com as despesas da implan-

tação da escola do Legislativo podem ser extraídos de rubricas como "serviços de pessoa jurídica – terceiros", "eventos" e "viagens de pessoal", conforme abaixo discriminado.

Sendo assim, para 2020, é lícito o dimensionamento das atuais rubricas, uma vez que a atividade da escola já é prevista em texto normativo anterior ao orçamento e também atende às finalidades essenciais da Casa. Por outro lado, conforme entendimento do Jurídico local, pode-se provisionar a abertura de "Crédito Especial", nos termos das regras de Contabilidade Pública (Lei 4.320/1964), com utilização do saldo de outras rubricas (dotações orçamentárias) que possam ser reduzidas (anulação parcial) ou canceladas (anulação total).

Não obstante, apenas para atendimento de formalidade e adequação das rubricas, atendidas as regras de controladoria e princípios contábeis vigentes para 2021, é oportuno que constem expressamente na Lei Orçamentária os gastos com a escola do Legislativo, como um setor específico dentro da estrutura vigente da Câmara de Colombo.

Acredita-se que um orçamento mensal (inicial) de R$ 18.000,00 possa ser suficiente para a escola do Legislativo, montante que poderá ser utilizado, de forma sugestiva, nas seguintes rubricas e valores (mensais), apresentados apenas como orçamento, não necessariamente como custos fixos:

1. Despesas com imóvel locado: R$ 800,00

2. Despesas com pessoal: R$ 10.000,00

3. Despesas com objetos de uso comum e materiais: R$ 1.200,00

4. Deslocamento de pessoal: R$ 3.000,00

5. Despesas com serviços de terceiros (comunicação): R$ 3.000,00

A locação de imóvel se deve à ausência de espaço adequado para as atividades da escola, com liberdade e autonomia. Esse espaço pode ter uma ou duas salas para os servidores e eventualmente uma sala de reuniões para o corpo docente (em que pese a pretensão da Presidência atual de realizar, em médio/longo prazo, a compra de um novo espaço, com a posterior construção de outro prédio para a Câmara Municipal de Colombo).

As reuniões, as aulas, os seminários e as palestras, conforme conteúdo, abrangência e frequência, poderão ser realizados no instituto federal local (IFPR) via convênio, no plenário da Câmara, no salão da regional do bairro Maracanã e em outros espaços existentes no município com capacidade para comportar os eventos.

Especificamente em face das despesas com pessoal, sugere-se um diretor responsável pela escola, cargo comissionado oriundo dos servidores efetivos da Casa, com remuneração de R$ 5.000,00, e dois servidores com funções gratificadas (FG) tratando de assuntos pedagógicos e administrativos, cada um com FG de R$ 2.500,00.

As despesas com objetos de uso comum, materiais de escritório e limpeza, livros, telefonia e internet, alimentos para *coffee-break*, entre outros, são indispensáveis para o desenvolvimento diário dos trabalhos.

Há também gastos iniciais para a instalação da escola, tais como livros para uma biblioteca, ar-condicionado para salas, equipamentos de informática e comunicação, entre outros a serem planejados e que certamente deverão atender a todas as regras de aquisição de bens e serviços pela administração pública (Lei 8.666/1993 – Licitações).

4.4 – Resultados esperados

A partir da nomeação da diretoria da escola do Legislativo de Colombo, espera-se a iniciação das suas atividades,

com elaboração de cursos para os servidores (obrigatórios e facultativos), seminários em conjunto com a prefeitura e outros órgãos locais, contratos de parceria com entidades como a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo, o Tribunal de Contas do Paraná, a Assembleia Legislativa, a Câmara de Curitiba, o Instituto Federal do Paraná (IFPR), com polo em Colombo (PR), e a OAB-PR, entre outras entidades que agregarão conhecimento, seriedade e respaldo para a instituição.

Também será possível a realização de pesquisas a respeito de temas de interesse comunitário, fóruns para discussão de pautas legislativas, participação popular em debates e oficinas para os menos favorecidos.

Como uma das atribuições expressas da escola é a oferta de "suporte conceitual de natureza técnico-administrativa", é possível a convocação de equipes multidisciplinares entre os próprios servidores da Casa e outros convidados, para debate de projetos de lei e alterações necessárias para auxiliar e aprofundar o entendimento dos agentes políticos acerca de determinados temas de interesse local.

Por outro lado, sendo a população um dos focos da escola, esperam-se resultados satisfatórios na participação e no envolvimento das pessoas da comunidade, em suas diversas áreas. Para tanto, inclusive, podem ser feitas parcerias para realização de oficinas de atendimento ao público, tais como artesanato, corte e costura e orientação familiar, entre outras opções para envolvimento do povo e noções de cidadania, com atuação específica da escola do Legislativo naquilo que lhe é pertinente, em especial a disseminação do conhecimento.

Ressalva-se, nesse ponto, que em que pesem as parcerias e oficinas sejam importantes instrumentos para relacionamento com a comunidade, não se pode perder de vista a missão institucional da escola do Legislativo, no sentido de disseminação do conhecimento.

Nesse sentido, José Alcione Bernardes Júnior (2018, p. 136) destaca que "(...) a função educativa da escola do Legislativo deve abordar duas grandes vertentes: a educação legislativa e a formação cidadã". E, por "educação legislativa", esclarece que se trata de um conjunto de práticas e saberes ligados às atividades típicas do Legislativo. Já no tocante à "educação cidadã", orienta:

> Por outro lado, a educação cidadã pressupõe o conhecimento e a prática dos valores democráticos, como a igualdade, a liberdade, a diversidade, o pluralismo, a solidariedade, o diálogo, a ética, a consciência de direitos e obrigações e, acima de tudo, a crença na política como a via institucional para a solução pacífica dos inevitáveis conflitos sociais. (BERNARDES JÚNIOR, 2018, p. 137).

Assim, a função essencial da escola, mesmo ao lidar diretamente em atividades de oficinas e atendendo a certas necessidades das comunidades, deve ser levar uma ampla gama de valores essenciais à construção do conhecimento cidadão.

No caso, a própria diretoria e também os servidores e vereadores envolvidos poderão avaliar periodicamente as atividades da escola do Legislativo em formulários próprios e apresentar propostas para melhoria e adequação das pautas tratadas pelo órgão, o que ajudará a profissionalizar a sua atuação para o melhor atingimento dos seus objetivos.

4.5 – Riscos e problemas esperados X medidas preventivo-corretivas

Como acontece em um ambiente político, é possível que o jogo de interesses prevaleça, prejudicando o desenrolar da legalização e instrumentalização da escola do Legislativo.

Várias demandas e situações práticas são trazidas aos órgãos públicos – seja ao Legislativo, seja aos outros entes – e são barradas, arquivadas, engavetadas ou obstaculizadas

por interesses divergentes entre os parlamentares, em especial por quem está na gestão.

Mesmo servidores públicos, em posição de chefia e assessoramento, tendem a retardar tramitações de projetos que são contrários a certas ideologias e pragmatismos defendidos, questão infelizmente visualizada rotineiramente em órgãos públicos, em franca violação aos princípios da razoabilidade, da legalidade, da moralidade e da impessoalidade.

Também, pautas conflituosas, demandas mais urgentes e a falta de espaço físico na Câmara de Colombo são aspectos negativos para o enfrentamento da implantação da escola.

Registre-se, ainda, o problema do "compadrio", típico do sistema brasileiro, com a nomeação de pessoas em cargos de confiança e/ou com funções gratificadas por interesses alheios ao objetivo da proposta da escola, apenas por troca de favores ou por alinhamento de interesses pessoais ou partidários, o que poderá acarretar a ineficiência e a falha no desenvolvimento do projeto ora proposto.

A pesquisadora, socióloga e antropóloga Jeni Vaitsman, em artigo que trata sobre os servidores públicos da área de saúde, assim concluiu:

> [...] o setor público é percebido como um terreno onde predominam o apadrinhamento político, as relações de favorecimento pessoal e os privilégios que contornam as normas formalmente instituídas. Ou seja, não existe a crença de que a competência e o desempenho constituam sempre os critérios decisivos para as melhores posições no setor público, mas a de que, quando tais critérios existem, devem vir combinados com as "relações" certas. (VAITSMAN, 2000, p. 45).

Tal situação, que deve ser frontalmente combatida, desprestigia os princípios da eficiência e da impessoalidade, atraindo pessoas sem escol e competência para atuação em áreas técnicas da instituição e tornando praticamente inútil

a instrumentalização de um órgão que deveria primar pelo desenvolvimento e pelo aprofundamento do conhecimento e da meritocracia e pelo bem efetivo da comunidade.

Para prevenção e solução de tais situações, é essencial que a atual gestão converse com cada vereador e fale sobre a importância da escola do Legislativo, a origem constitucional do tema e a implementação para fins de ampliação da eficiência na Câmara.

Por outro lado, as medidas devem ser tomadas de forma isenta, com aprofundada análise das competências do atual quadro de servidores, averiguando-se aqueles que possuem mais aptidões para figurarem nos cargos de direção da instituição. É importante que não haja cargos comissionados, mas apenas funções gratificadas.

Há, ainda, um risco, também preocupação do presidente da Câmara de Colombo, quando em diálogo com ele, que é a ausência de participantes e a forma de "participação" de servidores e da sociedade nos eventos planejados. Certamente, esse é um problema a ser enfrentado, especialmente em uma cidade como Colombo, que possui grande extensão territorial, mas poucas pessoas vivendo na região central. A maioria da população vive na zona rural e em bairros populosos mais afastados.

Ademais, há uma cultura de desinformação e de indiferença com relação a temas políticos e de cidadania, o que poderia acarretar a baixa frequência aos cursos propostos.

A solução deveria ser estudada sob diversas perspectivas, em especial com enfoque na divulgação e nos benefícios oriundos da participação nos eventos. Alguns podem ser mandatórios, como os cursos para servidores e a busca pelo envolvimento das escolas públicas. Contudo, o importante é a conscientização e a promoção de eventos de interesse geral, com ênfase em necessidades pessoais da comunidade colombense.

Futuramente, poderá ser realizado concurso público com cargos diretamente relacionados às necessidades da escola do Legislativo, afastando-se as nomeações com gratificações e criando-se quadro específico para a instituição.

Por fim, registre-se que é essencial colocar em funcionamento a Controladoria interna da Casa para que estimule a participação da escola, fiscalize-a e também evite que "poderes" adversos atrapalhem sua implementação e futura atuação.

5 – Considerações finais

O presente trabalho, sem a pretensão de esgotar o tema, buscou realçar a importância do princípio constitucional da "eficiência" no âmbito da administração pública, em especial após a edição da Emenda Constitucional 19/1998, que trouxe à tona as escolas de aperfeiçoamento para aprimoramento de servidores e instrumento de avaliação e progressão funcional.

Na Câmara Municipal de Colombo, foi editada, apenas em 2015, a Resolução 94, que criou a escola do Legislativo de abrangência municipal. Contudo, desde a edição da norma, não foram produzidos os atos necessários para a implantação da instituição, restando sem efeitos a citada resolução.

Assim, atendendo ao objetivo geral proposto neste projeto, foram sugeridas medidas a serem implementadas, suficientes a propiciar o início das atividades da escola de Colombo, com adequação da estrutura hierárquica da Câmara, disponibilização de servidores efetivos, funções gratificadas, obtenção de corpo docente, sugestão de elaboração de cronograma de atividades, parcerias e outras ferramentas a fim de viabilizar a eficácia da resolução expedida naquela edilidade.

Também entre os objetivos pretendidos, de forma específica, visualizou-se a cultura organizacional existente no

Poder Legislativo local, em especial através de sua estrutura organizacional, estando plenamente demonstrada a legislação existente acerca do tema e as razões da não implantação até o presente momento.

Importante destacar que a não realização de tais medidas é flagrante ofensa à probidade administrativa, uma vez que favorece uma prestação ineficiente de serviços públicos por servidores desmotivados e despreparados, com consequências francamente adversas, o que provoca um inaceitável distanciamento entre o poder público e a comunidade local.

No âmbito da proposta, foram estimados os recursos necessários, ainda que de forma embrionária, uma vez que a elaboração de uma proposta efetiva exigiria minucioso estudo multidisciplinar para efetivo alinhamento dos objetivos da escola com a realidade do Legislativo colombense.

Por fim, devem ser evitados os riscos apontados anteriormente e, caso constatado algum deles, esse risco poderá ser objeto de ampla discussão e debate no seio do Legislativo local, sempre privilegiadas a publicidade e a transparência dos atos realizados pelo poder público.

Para novos trabalhos, a discussão das pautas vigentes na escola do Legislativo e a avaliação de seu efetivo trabalho no implemento de melhores condições de treinamento para os servidores, a aproximação da comunidade com a Casa e a discussão de temas e parcerias relevantes para o desenvolvimento local e, quiçá, até mesmo da Região Metropolitana de Curitiba são questões importantes.

6 – Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ESCOLAS DO LEGISLATIVO E TRIBUNAL DE CONTAS (ABEL). **Abel.** Disponível em: https://www.portalabel.org.br/. Acesso em: 12 dez. 2018.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. As escolas do Legislativo no Estado democrático de direito: escolas da cidadania. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 20, n. 34, jul./dez. 2018.

BRASIL. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do distrito federal. **Legislação Federal**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 7 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: http://www2.camara.leg.br/. Acesso em: 7 jan. 2019.

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

BRASIL. Senado Federal. **Senado Federal.** Disponível em: https://www12.senado.leg.br/hpsenado. Acesso em: 7 jan. 2019.

CARVALHO, Paulo; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev. 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública.** 3. ed. rev. e atual. Florianópolis: UAB, 2014.

COLOMBO (PR). **Câmara Municipal de Colombo.** Disponível em: http://www.camaracolombo.pr.gov.br/. Acesso em: 10 dez. 2018.

COLOMBO (PR). **Lei Orgânica do Município de Colombo/PR.** Colombo (PR), 5 de outubro de 2005. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a2/lei-organica-colombo-pr. Acesso em: 10 dez. 2018.

COLOMBO (PR). **Resolução nº. 76, de 13 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de

Colombo. Colombo, PR, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.camaracolombo.pr.gov.br/. Acesso em: 10 dez. 2018.

COLOMBO (PR). **Resolução nº. 94, de 22 de abril de 2015.** Institui a Escola do Legislativo na Câmara Municipal de Colombo e dá outras providências. Colombo (PR), 22 abr. 2015. Disponível em: http://www.camaracolombo.pr.gov.br/. Acesso em: 10 dez. 2018.

CURITIBA. **Câmara Municipal de Curitiba**. Disponível em: https://www.cmc.pr.gov.br/. Acesso em: 19 dez. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 15. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

MADUREIRA, Cesar. A formação profissional contínua no novo contexto da administração pública: possibilidades e limitações. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 5, p. 1109-1135, set./out. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PARANÁ. Assembleia Legislativa. **Assembleia Legislativa do Paraná**. Disponível em: http://www.alep.pr.gov.br/escoladolegislativo/quem-somos. Acesso em: 19 dez. 2018.

PARANÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Paraná.** Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989. Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1. Acesso em: 19 dez. 2018.

SANTOS, Maria Paula Gomes. **O Estado e os problemas contemporâneos.** 3. ed. rev. atual. Florianópolis: UAB, 2014.

SILVA, Moacir Marques de. **Lei de responsabilidade fiscal**: enfoque jurídico e contábil para os municípios. São Paulo: Atlas, 2014.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017.

VAITSMAN, Jeni. Gerencialismo, cultura e expectativas entre servidores públicos de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 29-47, jan./fev. 2001.

WANDERLEY, Sergio. Iseb, uma escola de governo: desenvolvimentismo e a formação de técnicos e dirigentes. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 913-936, nov./dez. 2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, Max. **O que é burocracia.** Brasília: Conselho Federal de Administração, [20--]. Disponível em: http://bluehost1.cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em: 10 dez. 2018.

Texto recebido em: 11/2/2020
Texto aprovado em: 23/4/2020



OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; RODRIGUES, Cibele Maria Lima (organizadoras). **A política educacional em contexto de desigualdade**: uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019. 571 p.

Sâmara Carla Lopes Guerra de Araújo[1]

Palavras-chave: Política educacional. Desigualdade educacional. Região Nordeste.

Keywords: *Educational politics. Educational inequality. Brazilian Northeast Region.*

O livro *A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste* (OLIVEIRA; DUARTE; RODRIGUES, 2019) é resultado parcial da pesquisa em andamento *Políticas para melhoria do ensino médio: socialização científica, tradução e transferência de resultados* (2016-2021), financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenada pelo Grupo de Estudos sobre Política Educacional e

1 Doutora e mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da educação básica e do ensino superior. Contato: samaracarla@gmail.com. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/9534262326738875.

Trabalho Docente da Universidade Federal de Minas Gerais (Gestrado/UFMG), essa pesquisa está fundamentada na metodologia comparativa envolvendo Brasil, Portugal e França. Esse estudo busca identificar as influências internacionais sobre as políticas de educação voltadas à juventude e tem como objeto a circulação dos modelos de reforma educativa. Nesse sentido, tem visado compreender, entre outros objetivos, em que medida a Nova Gestão Pública (NGP) tem sedimentado um modelo transnacional de privatização dos serviços públicos, em especial da educação (OLIVEIRA; CLEMENTINO, 2019).

Entre as ações desenvolvidas na referida pesquisa, a obra diz respeito ao projeto-piloto *A educação básica pública nos estados do Nordeste – Brasil: condições de oferta e perspectivas para expansão com qualidade*, realizada pelo Gestrado/UFMG em parceria com a Fundação Joaquim Nabuco. Segundo as professoras organizadoras – Dalila Oliveira, Adriana Duarte e Cibele Rodrigues –, a obra sistematiza as principais contribuições de documentos estaduais, estudos e pesquisas nacionais e internacionais para a compreensão das dimensões contextuais e estruturais da educação básica, tendo como foco os nove estados da Região Nordeste do Brasil – que é conhecida por suas belezas naturais e sua diversidade cultural, mas também é afamada pela desigualdade de renda, pela concentração fundiária e pela seca no sertão. Tais contradições, quando comparadas àquelas de outros territórios do País, expressam a desigualdade brasileira como regional e destacam as reverberações em vários campos passíveis de análise, entre os quais a oferta educativa.

Com o intento de analisar a realidade educativa dessa região, o livro *A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste* (OLIVEIRA; DUARTE; RODRIGUES, 2019) está organizado em três partes, possui 14 capítulos e constitui-se como uma importante reunião de contribuições informacionais e analíticas sobre as políticas educacionais em curso no Brasil, em especial nos estados da Região Nordeste.

A primeira parte do livro é denominada *A análise das políticas públicas em educação* e apresenta dois textos teoricamente robustos, sob a perspectiva da sociologia política, para a análise das políticas públicas. O capítulo 1 – "Reformando a governança através de instrumentos de políticas públicas: como e em que medida padrões, testes e *accountability* na educação se espalham pelo mundo" – é de autoria dos espanhóis Antoni Verger, Clara Fontdevila e Lluís Parcerisa. Nele são demonstrados como, internacionalmente, as reformas de governança educacional avançam por meio de processos dependentes, circunstanciais e condicionados pelos regimes político-administrativos prevalecentes. É feita, ainda, uma reflexão acerca da natureza aditiva e evolutiva das reformas de governança educacional e de como novas formas de governança regulatória se apoiam fortemente em instrumentos de políticas públicas, com uso intensivo de dados e sua expansão global. Com base na literatura revisada, que trata da economia política de reformas de governança educacional em diferentes locais do mundo, os autores defendem que, apesar de sua dimensão globalizante e de suas origens neoliberais, a recepção e a evolução de instrumentos de governança com uso intensivo de dados precisam ser vistas como sensíveis ao contexto de sua forma de implantação.

Escrito por Dalila Andrade Oliveira, o capítulo 2 – "As políticas públicas de educação entre a ação pública, a *governance* e a regulação" – discute algumas tendências presentes nas políticas públicas sociais, em particular na educação, procurando situá-las na realidade brasileira. Nesse sentido, analisa como os conceitos de ação pública, *governance* e regulação vêm sendo cada vez mais empregados na gestão das políticas educacionais, da sua formulação à implementação no âmbito local. Para a autora,

> a dinâmica social dos últimos tempos tem determinado formas de participação (ou não) na vida pública que contribuem tanto na naturalização de determinadas lógicas que são contrárias aos interesses da maioria quanto na aceitação de que o bem público pode ser apropriado de forma privada (OLIVEIRA, 2019, p. 60).

A segunda parte do livro – *As políticas educacionais nos estados da Região Nordeste do Brasil* – reúne nove estudos e apresenta um mapeamento da difusão da educação básica na Região Nordeste. Esses estudos foram feitos com base em elementos observáveis em cada realidade estadual, produzidos por meio do levantamento documental sobre as disposições normativas de políticas educativas que regem a educação básica em cada unidade da Federação, dos dados estatísticos disponíveis em fontes oficiais e da revisão de literatura. De acordo com as organizadoras do livro, foram convidados professores pesquisadores vinculados às universidades públicas desses estados, totalizando 22 autores na composição do material.

Assim, do capítulo 3 ao capítulo 11, é possível conhecer as realidades de cada estado do Nordeste – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Conforme explicado pelas organizadoras, os estudos foram desenvolvidos a partir de um roteiro, possibilitando análises comparativas entre as diferentes realidades estaduais. Dessa forma, os dados apresentam uma caracterização de cada estado (aspectos históricos, econômicos, sociais, políticos) e um delineamento analítico das suas políticas de educação básica (planos de governo; organização administrativa, pedagógica e curricular do sistema de ensino; dados e indicadores educacionais; programas e projetos). De modo relevante, cada capítulo desenvolve uma reflexão sobre a política educacional em vigor nas redes públicas de cada um dos estados da Região Nordeste, identificando as principais orientações de organização do ensino e desenvolvimento da educação.

A terceira parte do livro – *Análise das políticas de educação nos estados da Região Nordeste do Brasil* – reúne três textos que, com base nos estudos presentes na segunda parte, apontam análises comparativas sobre os aspectos da educação básica oferecida nas redes públicas dos nove estados do Nordeste, procurando identificar semelhanças e diferenças na condução de suas políticas educacionais.

O capítulo 12 – "Perspectivas sobre a oferta da educação básica no Nordeste" – é de autoria de Cibele Maria Lima Rodrigues, Darcilene Cláudio Gomes e Viviane Toraci Alonso de Andrade e, embora não tenha como pretensão analisar as desigualdades educacionais, parte desse pressuposto para apresentar elementos, em uma perspectiva panorâmica atual, da oferta da educação básica no Nordeste. As autoras observam que a ampliação geral da escolarização é um fator de continuidade nas políticas e está presente nos números sobre o acesso à educação. Mesmo com a ampliação, tem-se um cenário educacional menos favorável, se comparado às médias nacionais, especialmente entre os adultos e idosos. As mudanças lentas podem ser observadas na redução substancial da taxa de analfabetismo e nos níveis de instrução da população com 25 anos ou mais, destacando-se os aspectos raça/cor e faixa etária.

Quanto à organização dos sistemas de ensino responsáveis por 70% das matrículas, as autoras evidenciam a complexidade da oferta, que exige investimentos contínuos para a manutenção e a ampliação, bem como a superação de certas lacunas nessa oferta, relacionadas à adequação da infraestrutura, à valorização dos profissionais da educação, ao atendimento em tempo integral, entre outros pontos pertinentes à área relativos ao aumento do orçamento, como está previsto no Plano Nacional de Educação vigente.

De autoria de Juliana de Fátima Souza, Tiago Antônio Jorge e Adriana M. Cancella Duarte, o capítulo 13 – "Políticas de formação docente no Nordeste brasileiro: panorama atual e tendências" – examina a formação inicial do quadro dos 624.787 professores que atuam na educação pública no Nordeste brasileiro, verificando se esses sujeitos possuem a adequada habilitação para as disciplinas que lecionam. Os autores consideram que os desafios para assegurar que todos os professores da educação básica tenham a habilitação adequada para a etapa e a disciplina que lecionam ainda são enormes e demandam a articulação de todos os entes governamentais para que se possa avançar na oferta de licenciaturas.

O capítulo também identifica princípios de gestão subjacentes às políticas de formação continuada em desenvolvimento nos nove estados daquela região, discutindo possíveis tendências ou padrões nesse movimento. Os autores observam que as avaliações estandardizadas se tornam um componente central na gestão educacional dos estados analisados e, em maior ou menor medida, exercem uma pressão performativa sobre as escolas e os profissionais da educação. Os processos formativos tendem a ser ressignificados para disciplinar o comportamento dos professores, que deverão fixar-se na obtenção de resultados mais significativos de aprendizagem. Ocorre, assim, uma instrumentalização das práticas pedagógicas, com uma abordagem utilitarista e centrada nos testes, evidenciando um alinhamento das políticas de formação docente implementadas nos estados do Nordeste brasileiro com os princípios da Nova Gestão Pública.

Finalmente, o capítulo 14 – "As políticas de responsabilização na educação básica nos estados do Nordeste" –, cuja autoria é de Dalila Andrade Oliveira e de Ana Maria Clementino, apresenta uma análise sobre as políticas de educação em curso, apontando as tendências observadas por meio dos estudos documentais. Nesse sentido, tem-se a Nova Gestão Pública (NGP) desenvolvida como um modelo de reestruturação das burocracias estatais, disponibilizando um conjunto de ferramentas e instrumentos que visam atribuir maior eficiência aos processos. Tais ferramentas e instrumentos são orientados pela lógica empresarial ou de mercado e visam atribuir a mesma racionalidade do setor privado ao setor público.

Em relação à Região Nordeste, e tendo como referência os estudos apresentados na segunda parte do livro, destaca-se a forte presença das políticas de avaliação como uma característica comum nos nove estados da região, ou seja, elas funcionam como uma estratégia para a melhoria da educação. As autoras separam os estados do Nordeste em três grupos, de acordo com as políticas de responsabilização que fomentam: o primeiro grupo seria composto por estados (Ceará, Paraíba e Pernambuco) que desenvolvem políticas de alta responsabili-

zação, adotando estratégias de bonificação e premiação pelos resultados alcançados tanto para os professores quanto para os estudantes; o segundo grupo de estados compõe um sistema de média responsabilização, em que os estímulos à melhoria da *performance* não são diretamente dirigidos aos professores em forma de premiação ou sanção, mas percebem-se estratégias participativas que buscam o envolvimento e compromisso deles (Alagoas, Maranhão e Piauí compõem esse grupo); Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe compõem o terceiro grupo, que apresenta baixa responsabilização ou até a ausência de responsabilização. Esse terceiro grupo se caracteriza por adotar políticas que não apresentam um sistema muito desenvolvido ou que nem mesmo possuem avaliação. Nesses estados não foram encontradas disposições normativas claras que vinculem as ações dirigidas aos professores, por parte da Secretaria de Educação, com a perseguição dos resultados nos testes. Para as autoras, "salta aos olhos a centralidade que ocupam as políticas de avaliação para a Educação Básica no país como um todo e na realidade específica desses estados, em especial, a importância que tem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como uma referência de qualidade da educação" (OLIVEIRA; CLEMENTINO, 2019, p. 556).

As análises presentes no livro *A política educacional em contexto de desigualdade: uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste* (OLIVEIRA; DUARTE; RODRIGUES, 2019) são robustas, densas e contribuem significativamente para a compreensão das políticas educacionais em curso, com um enfoque regional. Interessa a pesquisadores, profissionais da educação básica, gestores públicos e àqueles empenhados no desenvolvimento de uma educação de qualidade social, a qual seja capaz de romper as desigualdades e as contradições existentes no contexto brasileiro.

1 – Referências

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas públicas de educação entre a ação pública, a governance e a regulação. *In*: OLIVEIRA, Dalila

Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; RODRIGUES, Cibele Maria Lima (organizadoras). **A política educacional em contexto de desigualdade:** uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019. p.59-77.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; CLEMENTINO, Ana Maria. As políticas de responsabilização na educação básica nos estados do nordeste. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; RODRIGUES, Cibele Maria Lima (organizadoras). **A política educacional em contexto de desigualdade:** uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019. p. 523-562.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; RODRIGUES, Cibele Maria Lima (organizadoras). **A política educacional em contexto de desigualdade:** uma análise das redes públicas de ensino da Região Nordeste. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2019, 571p.

5

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re) pensando a pesquisa jurídica:** teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. 329 p.

Fabiana de Menezes Soares[1]

Palavras-chave: Pesquisa jurídica. Metodologia de pesquisa. Pesquisa empírica em Direito. Crítica à pesquisa jurídica.

Keywords: *Legal Research. Research Methodology. Legal Empirical Research. Critical Legal Methodology.*

O dueto inicial das docentes Miracy Gustin e Tereza Dias data de cerca de 20 anos atrás e nasce na pós-graduação da Faculdade de Direito da UFMG. O prefácio à 5ª edição, de Mônica Sette Lopes, também docente do referido programa, exemplifica o que significa lidar com uma ciência cultural, o Direito. Com a presença do nome Camila Nicácio, essa edição também assinala a expressa inclusão do olhar antropológico com suas diversas normatividades.

Conhecimento datado, o Direito (e suas leis, as decisões judiciais, os usos e costumes, as opiniões de juristas) pertence

1 Doutora e Metre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora universitária. Contato: fabimz@icloud.com. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/5436421144266385

sempre a algum lugar e é destinado a seres (passados, presentes e futuros), a construtos sem existência na natureza, aos quais atribui a defesa de interesses ou mesmo direitos e obrigações, de todo modo circunscritos a fronteiras geográficas definidas. Reside aí o fundamento da "positividade" do Direito e o enorme campo de investigação sobre as diversas "realidades" subjacentes aos textos legais.

Ainda que a Filosofia do Direito, o Direito Internacional ou o uso do método do Direito Comparado portem uma perspectiva universal aos temas dessa desigual paragem que é o Direito, há um volume imenso de uma categoria de informação produzida a partir das suas fontes (classicamente definidas como leis, costumes, decisões judiciais, princípios, doutrina). Essa particular categoria de informação é assim definida devido à sua faculdade de expressar os diversos níveis de "vinculação" contidos nos modelos de comportamento (contidos em normas) decorrentes das fontes do Direito.

Verifica-se como o percurso da descrição do modelo aplicado à pesquisa social aplicada, objeto da obra, é exitoso em apontar uma adequada metodologia, que permite rastrear como atua a vinculação/força ao dirigir alguma ação ou inação, papel que cabe aos diferentes destinatários das normas, inclusive àqueles que as elaboram e as interpretam. Essa dimensão, que analisa a "força" das diversas fontes do Direito, o modo como os destinatários reagem e se comportam em processos decisórios, a distingue de toda uma massa de informações (que circula na sociedade e na burocracia estatal) e justifica uma metodologia própria da pesquisa jurídica.

Tal perspectiva assinala uma atuação investigativa também dirigida às ações focadas na resolução de conflitos (e na elaboração e gestão das regras do jogo para essa "solução"), inclusive na atuação dirigida às ações comunicativas, já que a oralidade tem relevância nos processos decisórios dos quais o Direito se ocupa: os processos judiciais e administrativos (que reúnem os dados sobre o que são as demandas, os conflitos, as partes), as falas dos juristas, as leis, os projetos de

leis, os usos e costumes que criam regras, os contratos, as declarações de vontade documentadas, etc.

Eis que emerge uma massa de dados de toda ordem e para todos os gostos que responde por aquilo que o "Direito é" e pelo que podemos fazer com isso. É exatamente nesse ponto que a singularidade da obra reluz: como transformar a pesquisa jurídica contemporânea em algo mais do que o exercício retórico autorreferenciado? como construir pontes metodológicas entre a cultura jurídica consolidada e em curso e os imensos desafios trazidos pela experiência social, foco do Direito?

O modelo de manual de metodologia da pesquisa vai um pouco além, elencando e analisando os modelos de boas práticas da pesquisa jurídica em sete capítulos, que abordam seus aspectos teóricos e práticos. Podemos identificar cinco recortes essenciais a partir dos quais os capítulos emergem: (a) aspectos de ética da pesquisa; (b) considerações sobre os tipos de conhecimento que respondem pela gênese do Direito e que esse também produz; (c) os diversos tipos de pesquisa que ocorrem com seus respectivos métodos; (d) a estrutura geral e específica dos projetos de pesquisa conforme seu objeto e seus propósitos; (e) a linguagem científica do Direito e suas repercussões e a função da normalização técnica. A divisão é meramente didática e se apresenta com exemplos e modelos, pois as autoras, de fato, sabem sobre o que estão falando (e o experimentam).

Assim, o caráter de guia é evidenciado pelo claro objetivo de orientar uma atividade de pesquisa que tenha possibilidade de não só ser exitosa, mas de trazer dados e informações que possam auxiliar na melhoria da atividade dos operadores do Direito, sem que isso exclua os gestores de políticas públicas da administração da justiça, por exemplo.

Primeiramente, a estrutura do texto da obra já é um si uma aula de percurso metodológico orientado. Ao lado das descrições de diversos percursos e tipos de produções

científicas, há uma grande preocupação em mostrar exemplos práticos do cotidiano das atividades de pesquisa jurídica e correlacioná-los metodologicamente. Ao lado da pesquisa desenvolvida para a obtenção do primeiro "grau" em Direito (trabalhos de conclusão de curso), ganha destaque o carro-chefe da obra desde suas primeiras edições, a saber, a formação de recursos humanos de alto nível (mestrado e doutorado).

Os outros projetos de pesquisa também ganham corpo na obra, documentando, entre uma edição e outra, o crescimento da formação e aprimoramento das capacidades investigativas de cunho jurídico nos últimos 20 anos. Assim, a obra é também um documento que atesta a evolução das práticas de pesquisa por parte dos juristas.

O desenvolvimento das atividades de pesquisa jurídica nas dissertações e teses proposto leva em conta dimensões bem definidas. A primeira delas diz respeito aos cuidados para assegurar a idoneidade do trabalho. Em tempos de grande circulação de textos e de amplo acesso a eles, a linha argumentativa que foca na revisão de literatura não pode prescindir da camada de análise ética a orientar o percurso da atividade fulcral, sobretudo a das pós-graduações *stricto* e *lato sensu*. Os objetivos do Capítulo 2 almejam sedimentar o compromisso ético das investigações científicas, de modo geral, nas Ciências Sociais e, posteriormente, de modo mais recortado, dentro da Ciência Jurídica. As autoras são brasileiras, como é noto, e, portanto, são profundamente tocadas pela complexidade das questões jurídicas nacionais e de suas consequências sobre o amálgama social: na obra, a máxima do senso comum de que o Brasil não é para amadores ganha sentido preciso.

A concepção de um conhecimento dirigido por uma perspectiva monológica e não discursiva é contraditada pela inserção de percepções da realidade introduzidas pelo avanço do diálogo entre o Direito e outras ciências por meio de chaves de interpretação advindas de enfoques multidisciplinares e interdisciplinares mais recentes. Vale ressaltar que a UFMG,

instituição a que estão vinculadas as autoras, conta com uma estrutura, o IEAT (Instituto de Estudos Avançados e Transdisciplinares), na qual as fronteiras disciplinares ou exclusivamente curriculares são ultrapassadas.

O circuito de informações e obtenção de dados que são fruto da atividade de pesquisa se qualifica na pesquisa jurídica por meio da assunção de repensar, dialeticamente, o "ato justo". O exercício então proposto é sugerido por meio de uma interação entre as formas de pensar, a produção do saber jurídico atinentes aos modelos analítico, hermenêutico, empírico e argumentativo.

Além de assegurar a origem dos dados e informações de quaisquer dos modelos, no caso das pesquisas realizadas com seres humanos, a ética nas Ciências Sociais visa garantir a confiabilidade e credibilidade dos achados não só por meio da mera submissão ao Comitê de Ética que desconsidere as peculiaridades das Ciências Sociais. Assim, a idoneidade da participação dos seres humanos é averiguada pela ênfase dada ao livre e esclarecido consentimento expresso sob a forma de termo (TCLE) articulado aos reclames contidos nos fundamentos, objetivos e justificativas da pesquisa almejada.

Os Capítulos 3, 4 e 5 cuidam do desenho da pesquisa e das possibilidades de percursos metodológicos norteados primeiramente pela divisão entre as vertentes jurídico-dogmática e jurídico social. Fica evidente que o aspecto documental e racional, com pretensões e usos de fórmulas abstratas que estão presentes no fazer do Direito e que respondem pela sua perspectiva teórica, faz sentido a partir do movimento provocado pelas mudanças sociais, em todos os setores que tensionam os limites da compreensão do Direito como elemento cultural.

Como a dimensão comunicativo-dialética dos processos de conhecimento no Direito foi enfatizada nos primeiros capítulos, justifica-se que conceitos jurídicos de muita repercussão prática sejam considerados verdadeiros critérios

para o desenvolvimento de uma abordagem do Direito como ciência social aplicada.

Tais conceitos, que asseguram a executoriedade típica das "informações jurídicas" que transitam pelas suas diversas manifestações e que respondem pela sua perspectiva aplicada (eficiência, eficácia e efetividade) introduzem o dinamismo na pesquisa jurídica que leva em consideração o fator social e as interações metodológicas de cunho multi, inter e transdisciplinar. A abordagem é condizente com a crescente complexidade das questões do nosso tempo, impactado pela tecnologia, antropologia, geografia, psicologia e história, sobretudo com o uso e a análise de dados quantitativos e qualitativos.

A modelagem de pesquisa jurídica discutida pode ser planejada para diagnosticar um dado recorte de um problema jurídico e, portanto, evidenciar uma questão presente. Como o Direito tem sua dimensão de tradição e cultura, inclusive formalmente documentada, um tipo de pesquisa aos moldes de um estudo longitudinal a retroceder no tempo poderia ser eficiente em buscar causas para modelos decisórios em vigor ou em desuso. Por outro lado, há também a possibilidade de as pesquisas se destinarem a possibilidades que justifiquem abordagens propositivas, destinadas ao porvir, aliás, perspectiva bastante alinhada com a dimensão jurídica do que "deve ser".

Essas considerações terminam por auxiliar o pesquisador na tarefa de bem identificar o seu marco teórico e, assim, definir os tipos de pesquisa mais adequados aos objetivos e à comprovação da hipótese de investigação como matriz teórica, prática, metodológica, empírica. E, a depender do caso, necessariamente guiarão a definição do desenho da investigação no que concerne às variáveis e aos indicadores.

A atual versão inova ao introduzir novas abordagens metodológicas em processos decisórios até então colonizados pelas Ciências Sociais, como os referentes à elaboração

legislativo-regulatória (Legística), e abre possibilidades outras com a sofisticação propiciada pela Etnografia e pela Cartografia. Vale ressaltar, nessa senda, a modelagem de:

1. análises de fontes;
2. estudos de caso;
3. pesquisas-ação;
4. pesquisas participantes;
5. *surveys*.

Os capítulos finais cuidam da garantia da linguagem científica e da devida exposição e análise dos resultados, reunindo aspectos formais e materiais. Vale a pena ressaltar que todo o texto leva em conta diferentes tipos de pesquisa, sob o ponto de vista dos fins aos quais se destinam, à sua profundidade, ao tempo, aos envolvidos como pesquisadores, à existência ou não de financiamento.

Tais condicionantes respondem pela sofisticação prática de cada texto que atende aos vários momentos da vida das pesquisadoras e dos pesquisadores do Direito, seja quando forjam a sua identidade acadêmica, seja quando inovam em processos, diagnósticos, proposições e/ou justificam a disponibilização de argumentos de que se vão apropriar nos mais diversos processos decisórios.

O uso da tecnologia da informação e da inteligência artificial nos processos decisórios é uma seara da pesquisa em franco desenvolvimento no Direito e seguramente contará com uma maior ênfase na próxima edição das autoras.

Trata-se de obra de referência para a pesquisa jurídica no País, socialmente referenciada, idônea, assentada em dados e evidências, mas sobretudo orientada pelos princípios da República Federativa do Brasil, em vigor e consoantes com o Estado Democrático de Direito.

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 a decisão será comunicada ao autor.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

Para mais informações, acesse: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/about/submissions#onlineSubmissions

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