CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

42

VOLUME 24 | NÚMERO 42 | JULHO / DEZEMBRO 2022

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

42

Volume 24 | Número 42 | julho/dezembro 2022

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-vice-presidente

Deputado Doutor Jean Freire
2º-vice-presidente

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

Deputado Tadeu Martins Leite
1º-secretário

Deputado Carlos Henrique
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO

Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*

Gerência de Publicidade e
Comunicação Visual

NORMALIZAÇÃO

Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Celeno Ivanovo
Letícia Martinez Matos

Apoio

Henrique Galvão Diniz (estagiário)

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

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

Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas

Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

Sumário

5 Editorial

11 Questões contemporâneas acerca do estado de exceção
Rodrigo Dias Ferreira
Eleonora Schettini Martins Cunha

41 Pandemia, Estado de Direito e estado de exceção
Antonio Gasparetto Júnior

75 Unilateralismo executivo e cadeias de delegação
Júlio César Guimarães de Paula

113 A utilização do SIMADE e do SIMAVE como meios de administração e avaliação
Elder Stroppa

141 Determinantes da eleição de mulheres deputadas federais no Brasil
Daniela Leandro Rezende
Thiago Rodrigues Silame
Luciana Vieira Rubim Andrade

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

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

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

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

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

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

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

Abrimos a 42ª edição dos *Cadernos da Escola do Legislativo* com dois trabalhos dedicados à análise do fenômeno do estado de exceção. A adoção de dispositivos jurídicos de suspensão ou restrição temporária de determinados direitos e garantias constitucionais é uma pauta delicada. De fato, há um limite tênue entre a excepcionalidade de certas medidas em cenários de crise que demandam do Estado uma intervenção tempestiva e eficaz, por um lado, e o abuso de poder, a arbitrariedade e a institucionalização de normas que deveriam ser transitórias, por outro. O debate em torno do tema é, portanto, de grande relevância, sobretudo nos tempos atuais, marcados pelo acirramento de radicalismos políticos e por ameaças à ordem democrática e às instituições do Estado de Direito em diversos países e, em especial, no Brasil.

O primeiro artigo voltado à análise do fenômeno do estado de exceção é resultante de pesquisa desenvolvida no curso de Especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas da ALMG por Rodrigo Dias, mestrando em Sociologia e Antropologia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Eleonora Cunha, professora aposentada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Os autores partem da evolução conceitual dessa categoria e de noções correlatas, como poder político e soberania, e evidenciam o renovado interesse pela problemática na modernidade, com destaque para as distintas abordagens desenvolvidas pelos juristas Hans Kelsen e Carl Schmitt e, mais recentemente, pelo filósofo Giorgio Agamben. À luz do quadro analítico construído, os pesquisadores exploram a formalização dos institutos de estado de sítio, de defesa, de emergência e de calamidade pública no ordenamento jurídico brasileiro pós-1988, em particular nas Constituições Federal e Mineira, bem como a ado-

ção de medidas de exceção no Brasil republicano, tomando como exemplo megaeventos, tais quais a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O texto mostra a importância do sistema de freios e contrapesos nas relações entre Executivo e Legislativo em contextos de suspensão da normalidade jurídica e contribui com reflexões, no campo da ciência política, sobre os desafios inerentes à estabilidade das democracias contemporâneas perante eventos extraordinários.

A pandemia global de covid-19 ilustra claramente uma situação emergencial que levou a um quadro de excepcionalidade legal ao redor do mundo. É esse o pano de fundo do artigo de Antônio Gasparetto Júnior, professor do mestrado em Administração Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O trabalho é fruto da 21ª edição do Programa de Pesquisa em Democracia, Controle Governamental e Enfrentamento da Corrupção, promovido pela Escola do Legislativo da ALMG, em parceria com a Escola da Advocacia-Geral da União (Escola da AGU) e com a Controladoria-Geral da União no Estado de Minas Gerais (CGU/MG), e se insere na linha de estudos "Democracia, participação e controle social". O autor inicia com um panorama da teoria da exceção em suas diversas linhas de abordagem e apresenta algumas das principais reformulações de legislações em torno desse instituto em países e contextos históricos específicos. Em seguida, mostra as limitações de sistemas constitucionais tradicionais para o enfrentamento da crise sanitária provocada pelo coronavírus, tomando como exemplo os dispositivos federais de exceção existentes no Brasil, a saber, o estado de sítio e o estado de defesa. Por fim, discorre sobre a criação do dispositivo de estado de calamidade em saúde pública em nosso país, como decorrência da pandemia, e suas implicações em nível estadual. Mais especificamente, analisa atos e regulamentos infraconstitucionais produzidos pelo governo de Minas Gerais durante os dois primeiros anos da pandemia e os impactos das medidas adotadas.

O artigo seguinte, derivado da mesma linha de pesquisa do programa anteriormente citado, problematiza outra dimensão das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo: as cadeias de delegação defasadas e o unilateralismo executivo no sistema

federativo brasileiro. O autor é Júlio César Guimarães de Paula, atualmente pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. Com base em discussões teóricas sobre a concessão de autoridade pelo Parlamento a órgãos do governo e sobre dilemas referentes às estruturas de delegação, ele investiga o caso de Minas Gerais, usando como marco temporal os anos de 1991 a 2018. A análise aponta para uma crescente publicação de atos normativos pelos seis governadores que passaram pelo Executivo ao longo dessa série histórica, especialmente nos períodos de maior defasagem delegativa. Tais atos unilaterais e o não rompimento das cadeias de delegação pelo Legislativo são considerados importantes para a manutenção da capacidade de regulamentação e de execução de políticas públicas pelo Executivo estadual, sobretudo ante as progressivas restrições orçamentárias impostas por leis federais aos entes federativos.

O quarto artigo também traz resultados de estudo desenvolvido no programa de pesquisa promovido pela ELE/ALMG, em parceria com a Escola da AGU e a CGU/MG. Nele, Elder Stroppa, professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IFSudeste-MG), se debruça sobre as principais ferramentas de tecnologia da informação e comunicação utilizadas pelo Secretaria Estadual de Educação (SEE) de Minas: o Sistema Mineiro de Administração Escolar (Simade), que fornece dados sobre as condições de oferta e de desenvolvimento da educação e também alimenta a outra ferramenta estudada por Stroppa, o Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Simave), responsável pela aferição das avaliações da educação. Utilizando-se de entrevistas semiestruturadas com profissionais da SEE, o autor investiga se a integração entre os dois sistemas permite que os profissionais responsáveis pela gestão das escolas públicas de Minas tenham uma visão sistêmica de como as unidades educacionais promovem a educação. A conclusão é que os sistemas proporcionam, em parte, meios de controle social, mas, por outro lado, não atendem aos propósitos de democracia educacional por não trabalharem de forma integrada aos tempos e às necessidades das áreas administrativas e pedagógicas da secretaria. O estudo, assim, reforça a necessidade de criação de

um alinhamento entre as agendas dos setores administrativos da SEE/MG que gerenciam os dois sistemas, principalmente no que se refere aos tempos de alimentação e devolução dos resultados do Simade para o Simave.

Fechando esta edição, Daniela Rezende, professora da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), Thiago Silame, professor da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG), e Luciana Andrade, consultora em temas relacionados a gênero, direitos humanos e violência contra as mulheres, investigam a composição das instâncias decisórias dos partidos e seus efeitos na representação política de mulheres. O grupo de pesquisadores defende que, apesar dos avanços legais dessa temática, há a necessidade de estudos sobre outros mecanismos político-institucionais que ultrapassem a arena eleitoral. Dessa maneira, os autores construíram um modelo logístico para analisar informações das candidatas às eleições de 2010 e 2014 dos sete maiores partidos políticos. O estudo demonstrou que o percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais não possui significância estatística – isto é, não é um preditor relevante para a hipótese de que quanto maior a presença de mulheres nos comitês executivos nacionais, maiores as chances de as mulheres se elegerem. Os pesquisadores apontam, então, para a necessidade de se reavaliar e refinar o estudo, considerando-se outros aspectos, como a presença de mulheres nos comitês executivos estaduais dos partidos – já que a disputa para a Câmara dos Deputados se dá nos estados –, as posições e os cargos já ocupados pelas mulheres nessa instância e, por último, a adoção de análises qualitativas como estudos de caso que permitiriam captar as dinâmicas de poder que se estabelecem nessas arenas.

Esperamos que os artigos aqui apresentados contribuam com reflexões sobre processos políticos atuais, com atenção especial à importância do fortalecimento das democracias modernas, da implementação de políticas públicas mais efetivas e da ampla representatividade dos diversos setores da sociedade nos sistemas eleitorais e partidários.

Aos interessados em publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*, recebemos artigos em fluxo contínuo, por meio do Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer).

Stefania Negri e Marialice Emboava
Editoras dos *Cadernos da Escola do Legislativo*
E-mail: nepel@almg.gov.br

1

Questões contemporâneas acerca do estado de exceção: uma análise das Constituições Federal e Mineira

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.42-1

Rodrigo Dias Ferreira[1]

Eleonora Schettini Martins Cunha[2]

Resumo: O presente trabalho tem por objetivos, num primeiro momento, conceituar e desenvolver a ideia de estado de exceção, demonstrar importantes conceitos correlatos, como soberania, estabilidade política e eficácia política, construir um quadro teórico analítico e, num segundo momento, usar esse quadro para analisar alguns dispositivos do ordenamento jurídico brasileiro que podem se encaixar na definição de dispositivos de exceção, em especial, a Constituição cidadã de 1988 e a Constituição Mineira de 1989.

Palavras-chave: Estado de exceção. Soberania. Eficácia política. Estabilidade. Dispositivo.

Abstract: *The present text has two main objectives, firstly, to introduce and develop the concept of state of exception and its main correlate concepts, such*

1Mestrando em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pós-graduado em Políticas Públicas e Poder Legislativo pela Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais (ELE/ALMG), bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: rodrigo.diasf@live.com. Currículo: http://lattes.cnpq.br/8925074726209678.

2 Doutora e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora aposentada do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Escola do Legislativo da Assembleia de Minas Gerais (ELE/ALMG). Contato: eleonora.ufmg@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7925839052222233.

as sovereignty, political stability and political efficacy, in order to propose a theoretical framework and, at a second moment, to use this framework to analyze some of the elements of the Brazilian legal framework that could fit the definition of "devices of exception", especially in the Federal Constitution of 1988 and the Constitution of the State of Minas Gerais of 1989.

Keywords: *State of exception. Sovereignty. Political efficacy. Stability. Device.*

1 – Introdução

O estudo da fenomenologia da democracia em suas complexidades políticas, filosóficas e materiais é central para o desenvolvimento institucional não só do Brasil, mas das demais democracias liberais. Dito isso, há um certo caminho epistemológico que parte da ausência ou da suspensão da democracia para compreendê-la: as exceções que explicam a regra, como postula Carl Schmitt[3] (1922). Ao entendermos as formas utilizadas para suspender o ordenamento jurídico vigente, podemos perceber como se articulam os conceitos de soberania, poder e democracia e, historicamente, como esses momentos revelam ideias sobre a constituição árdua da democracia brasileira e seus desafios contemporâneos. A relevância de avançar os estudos sobre a democracia brasileira nas pesquisas em ciências humanas, seja de natureza propriamente institucional (como na análise de políticas públicas), seja de natureza sociocultural, mais típica de uma sociologia qualitativa, reside em iluminar caminhos que podem solidificar e aperfeiçoar, direta ou indiretamente, essa democracia, entendendo esse sistema enquanto um processo sempre incompleto e aperfeiçoável, dinâmico, que precisa se adaptar aos desafios do novo século.

Esses estudos são relevantes para o Poder Legislativo, que, no sistema tripartite de Poderes no Brasil, tem a responsabilidade de fiscalizar o Poder Executivo, historicamente o

3 Carl Schmitt (1888- 1985) foi um importante teórico e filósofo do Direito, cujas obras principais (*Teologia política*, 1922 e *A ditadura*, 1921) se debruçam sobre a exceção enquanto conceito filosófico e o estado de exceção enquanto forma jurídica e política.

principal concentrador de poderes quando dos períodos de exceção declarada no País. Como veremos posteriormente, foi justamente o fechamento do Congresso Nacional, em 1968, pelo Ato Institucional N.º 5 (BRASIL, 1968), o marcador do início do período mais duro da ditadura militar, que permitia ao chefe do Executivo instaurar um recesso forçado às atividades do Legislativo, bem como cassar mandatos de parlamentares eleitos. Ainda que houvesse eleições para os Legislativos municipais e estaduais, os interessados poderiam apenas se candidatar pelos únicos dois partidos permitidos à época, o MDB, tido como "oposição consentida" e o Arena, partido criado para dar sustentação à ditadura.

Com efeito, no contexto brasileiro, as medidas autoritárias das décadas de 1960 e 1970 tiveram como resultado direto ou indireto o controle do Poder Legislativo, seja no processo de formação de partidos e candidaturas, seja na direta cassação de deputados. Nesse sentido, veremos também as formas de freios e contrapesos adotados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) para fortalecer as capacidades do Poder Legislativo no momento da declaração específica de momentos de exceção – estado de defesa e de sítio – bem como as incumbências desse poder durante esses períodos, somados também às declarações de calamidade pública na esfera estadual e municipal. Em todos os casos citados, como forma de controle, é necessária a participação e a anuência do Legislativo em relação à proposição do Executivo.

O presente texto tem os seguintes objetivos delimitados: num primeiro momento, introduzir e desenvolver as teorias relativas ao conceito de estado de exceção, numa explicação histórica, partindo de suas origens greco-romanas, para demonstrar como esse dispositivo foi recuperado e utilizado em teorias contemporâneas, em especial nas obras de Carl Schmitt (1922) e Hans Kelsen[4] (2000). Num segundo momento, com base em uma revisão bibliográfica e histórica, demonstrar a frequência

4 Hans Kelsen (1881 – 1973) foi contemporâneo de Schmitt e oferece uma visão bastante distinta sobre a exceção e seu lugar no ordenamento jurídico.

da utilização desses dispositivos na história republicana brasileira e como as teorias relativas ao estado de exceção podem ser frutíferas na análise da conturbada democracia brasileira, usando desse corpo teórico para analisar, de forma não exaustiva, ou seja, por conveniência, alguns dos artigos da Constituição Mineira vigente, datada de 1989 (MINAS GERAIS, 1989). Por fim, indicar possíveis caminhos futuros de pesquisa relacionada aos tópicos elencados, tendo como referência os megaeventos realizados, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e todas as exceções políticas e jurídicas conferidas a esses eventos, como uma forma ainda bastante recente e relevante para as teorias do estado de exceção no Brasil pós-1988.

Para alcançar esses objetivos, a metodologia utilizada foi a de revisão sistemática de literatura de natureza narrativa (SOUSA *et. al*., 2018) onde são elencadas e descritas visões distintas sobre um mesmo fenômeno, com base em dois dos principais autores relevantes para a questão – Schmitt (1922) e Kelsen (2000), e contextualizando o período histórico pelo qual passava, a saber, a Alemanha da década de 1920, importante não só na conjuntura europeia da época, mas também pelos desafios (e soluções) oferecidos para a constituição de um governo democrático estável. Ao elencar pontos de vista distintos, busca-se demonstrar a natureza ainda aberta da questão, que avança se modificando ao passo que os momentos históricos também se modificam. Subsequentemente, uma revisão integrativa da literatura busca trazer as produções brasileiras recentes acerca do tópico, primeiro numa análise histórica e documental, e, num segundo momento, relacionando os avanços institucionais da democracia brasileira desde a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Por fim, o texto se dedica formalmente à análise documental da Constituição Mineira, ainda que de forma não exaustiva, com o objetivo de relacionar o quadro conceitual e teórico das teorias do estado de exceção com certos artigos que abrem margem, permitem e conceituam exceções, e estão codificados no corpo da Constituição, de forma também a exemplificar a natureza contemporânea e aberta das questões relativas ao estado de exceção no Brasil como um todo e em Minas Gerais em particular.

Num último momento e à guisa de conclusão, levanta-se parte das produções recentes que se debruçam sobre os mega-eventos no Brasil e delimita-se futuros caminhos de pesquisa.

2 – Estado de exceção: perspectivas teóricas

O redescoberto interesse da ciência política contemporânea sobre o estado de exceção provoca uma reflexão acerca de sua própria história enquanto tema de estudos na ciência formal. Para compreender o conceito, é necessário movimentar outras consagradas categorias (estado, poder político, soberania, democracia e lei), mas sob um novo prisma, distinto (mas devedor) das canônicas interpretações históricas e genealógicas desses conceitos-chave, em especial aquele apresentado na obra do filósofo político Giorgio Agamben (2004). Parte do ressurgimento desse interesse se deve ao avanço de distintos recursos empregados pelas democracias liberais, em especial, o Patriot Act de 2001, que, entre outros efeitos, prevê a possibilidade de deter por tempo indeterminado aquele que é considerado um "risco à segurança nacional dos Estados Unidos da América".[5]

Esse tipo de dispositivo traz à tona a natureza corrente das questões tratadas pelos teóricos do estado de exceção, que precisa ser compreendido enquanto fenômeno político e jurídico que, a despeito de demonstrar características contemporâneas, perpassa a história dos regimes políticos modernos. Assim como o período entre guerras na Europa foi o contexto no qual se desenvolveram várias e distintas teorias com o objetivo de garantir a estabilidade política, a "normalidade", os desafios do século XX levantam novamente a relevância dessa análise. Portanto, compreender como se instituiu a ideia do estado de exceção do ponto de vista histórico pode auxiliar na compreensão da faceta propriamente contemporânea desse fenômeno. O desafio de uma "genealogia" dos dispositivos de exceção é compreender como questões a eles relacionadas permanecem em aberto no

5 AGAMBEN, Giorgio. The state of emergency as a paradigm of government. Arts & Letters, 7 maio 2020. Disponível em: https://www.tabletmag.com/sections/artsletters/articles/state-of-emergency-giorgio-agamben . aAcesso em: 01 fev.2022.

seio das democracias liberais e como elas podem oferecer riscos ao seu funcionamento.

Num primeiro momento, é útil buscar a etimologia da palavra Estado e a forma contextual no qual o termo passa a assumir seu sentido moderno. Bobbio (1992 *apud* MACHADO, 2018) atribui esse uso moderno a Maquiavel, da Itália renascentista. A origem de "estado" está atrelada à palavra latina *status*, designando um "estado de coisas" (*status rei rublica*), cujo referente não é uma instituição fixa e permanente no tempo (ou seja, uma instituição propriamente dita), mas as relações de poder contextuais de cada momento. Essa delimitação semântica é útil para esclarecer a razão pela qual o "estado de exceção" é escrito com a inicial minúscula, a título de designar um estado temporário de coisas, ou mesmo um estágio que se pretende terminar num momento futuro.

Admitindo que a temporariedade é uma das características-chave do estado de exceção, é importante se perguntar qual é o polo oposto desse binômio, ou seja, a que se refere o estado de normalidade. A essa pergunta, existem distintos caminhos de resposta. A primeira, de natureza filosófica, se debruça sobre a normatividade e a regularidade de qualquer fenômeno. Segundo Schmitt, "A exceção é mais interessante do que o normal. O que é normal nada prova, a exceção comprova tudo; ela não somente confirma a regra, mas esta vive da exceção. Na exceção, a força da vida real transpõe a crosta mecânica fixada na repetição" (SCHMITT, 1922, p.15).[6]

Ainda que essa seja uma das frases icônicas e controversas do autor, estando aberta a múltiplas interpretações, ela revela uma certa posição epistemológica fundamental para compreender os fenômenos da regra/regularidade: partir do seu oposto para determinar as características da regra. É uma postura que orienta os objetivos e as análises deste texto.

6*"Die Ausnahme ist interessanter als der Normalfall. Das Normale beweist nichts, die Ausnahme beweist alles; sie bestätigt nicht nur die Regel, die Regel lebt überhaupt nur von der Ausnahme."* (SCHMITT, 2006, p. 17*).*

Ao que se opõe o "estado de exceção"? Seu oposto filosófico é a "normalidade", ou seja, a regularidade e a permanência de um determinado estado de coisas. Já seu oposto formal e institucional é a dita estabilidade política, definida como "a capacidade previsível que um sistema tem de se prolongar no tempo" (BOBBIO, 1998, p. 394). As análises sobre as razões de um sistema político se tornar ou não estável são tão variadas quanto as distintas escolas da própria ciência política, mas algumas explicações são reiteradas, em especial, a congruência entre o sistema político presente, a "cultura cívica" (Id., 1998, p. 395-340) de uma determinada sociedade e a eficácia política, conceito que designa a capacidade de responder de prontidão aos desafios apresentados ao grupo político. É importante notar que nem estabilidade nem eficácia política são conceitos valorativos ou morais: sistemas democráticos ou não podem ser estáveis e/ou eficazes. São conceitos analíticos em seu sentido mais estrito.

O conceito de soberania, por sua vez, é central para o desenvolvimento da fenomenologia política e da formação dos Estados nacionais, e está interligado de forma sensível à noção política de exceção e decisão, como veremos adiante. Como introdução preliminar, Bobbio (1998) elenca a ideia de um poder político que não é submetido a nenhum outro, ou seja, uma instância suprema de uma determinada organização política. Anterior às formas modernas dos Estados nacionais, o soberano medieval era aquele personificado pela monarquia, que procedeu a reduzir o poder dos senhores feudais. Grosso modo, foram os teóricos do Iluminismo que contribuíram para o desenvolvimento moderno do conceito e a sua subsequente transposição da soberania do poder pessoal e arbitrário de um monarca à noção de soberania como atrelada à vontade comum do povo, num esforço democrático. Bobbio (1998) destaca que Hobbes, na esteira da revolução gloriosa da Inglaterra do século XVII, foi capaz de transpor a ideia de soberania, ainda que monárquica, de um fundamento totalmente metafísico ou teológico, embora deles seja devedor, como veremos na teologia política adiante, para um de natureza moderna, dita contratualista, no qual os seres humanos se organizam

por meio de um pacto comum para viverem em sociedade. Segundo Bobbio, para Hobbes,

> Este poder soberano não é um poder arbitrário, na medida em que suas ordens não dependem de uma vontade, mas são imperativos produzidos por uma racionalidade técnica conforme as necessidades circunstanciais, são instrumentos necessários para que seja alcançado o máximo objetivo político, a paz social exigida para a utilidade de cada um dos indivíduos. Este absolutismo apresenta uma racionalidade peculiar: a da adequação ao objetivo (BOBBIO, 1998, p. 1183).

Num polo oposto, Bobbio (1998) destaca que a teoria política francesa de Rousseau se desdobra mais claramente sobre a soberania enquanto expressão da "vontade geral", entendida como fundamento último da soberania. Nessa perspectiva (tida como idealista, mais tarde, pelos autores materialistas e, em especial, por Karl Marx), quanto mais ativa e cidadã for a sociedade e quanto mais integrada for aos aparatos de Estado, mais claramente seria identificada essa vontade geral, "verdadeiramente" soberana, e caberia aos Estados nacionais seus esforços institucionais para desenvolvê-la e evidenciá-la. O debate sobre o fundamento último da soberania é ele mesmo chave para a compreensão do que é o estado de exceção, como veremos adiante.

Numa perspectiva mais contemporânea, podemos rever o desenvolvimento desse debate à luz de dois juristas, o austríaco Hans Kelsen (2000) e o alemão Carl Schmitt (1922), elencados aqui por distintas razões. Primeiro, por sua notória oposição, pois oferecem visões bastantes distintas sobre a noção de soberania e, portanto, do estado de exceção. Suas controvérsias enriqueceram o panorama teórico político e jurídico de sua época e oferecem perspectivas analíticas para pensarmos certos dispositivos de exceção contemporâneos da realidade brasileira. Em segundo lugar, a relevância do momento histórico no qual produziram suas teorias: o período entre guerras, quando as nações europeias se esforçavam para reconstituir suas democracias liberais e conter impulsos autoritários, que poderiam eventualmente levar a novos conflitos. Foi também uma época

de anomia, com o fim dos impérios, e de experimentação organizacional e política. A República de Weimar (1918-1933) foi considerada por Schmitt (1922) como uma crise permanente e um exemplo da inadequação do sistema político implementado à sociedade alemã. Considerado por Bobbio como parte dos "realistas políticos" (por oposição aos idealistas), Schmitt (1922) busca compreender o fundamento da soberania, numa teoria devedora de Hobbes, no pacto social fundamental que retira os seres humanos do seu estado de natureza e da guerra de todos contra todos.

O conceito de teologia política é tão polissêmico quanto os dois que o compõem. A grosso modo e à luz dos objetivos deste trabalho, trataremos a teologia política como a prescrição de Schmitt (1922), que identifica, nos estados seculares de sua época (e as teorias político-jurídicas que a embasavam) heranças, relações e transposições dos conceitos propriamente teológicos para a realidade política. Essa forma de análise ganha atenção renovada no século XXI, sobretudo com os escritos do filósofo italiano Agamben (2004). De toda forma, mais do que mera curiosidade histórica, a teologia política de Schmitt (1922) é um dos caminhos pelos quais podemos compreender a complexidade do problema da soberania e do estado de exceção. Para Schmitt (1922), assim como o Estado era soberano e atuava como garantidor do ordenamento jurídico, Deus poderia ser entendido como garantidor das leis gerais da natureza, do mundo e do espírito, enfim, da totalidade. Desse ponto de vista, Deus não está, necessariamente, submetido a tais regras universais. Se o fosse, seria ontologicamente idêntico aos seres humanos. A soberania teológica é a capacidade de se relacionar com as regras universais sem a elas estar submetido. A noção teológica que mais se aproxima do estado de exceção é a do milagre: um acontecimento extraordinário que se opõe às regras universais sem torná-las inválidas, sem pôr em risco todo o ordenamento "natural" do mundo. Por isso, o milagre pôde levantar Lázaro[7], mas não foram abolidas as

7 O milagre da ressurreição de Lázaro é narrado no evangelho de João, capítulo 11, do novo testamento, onde Jesus ressuscita Lázaro quatro dias após sua morte.

regras naturais de vida e morte. O ordenamento do mundo é suspenso "temporariamente" para o acontecimento do milagre e essa é sua própria definição. Como a existência desses conceitos teológicos precede os de natureza jurídica e política, Schmitt (1922) afirma existir, se não heranças "genealógicas" diretas, relações, metáforas e paralelos entre a teologia e a política. Feita essa introdução, veremos como, na perspectiva "realista", como diz Bobbio, Schmitt identifica a soberania de seu tempo.

Entre as distintas definições possíveis de "soberania" está o adágio de Schmitt (1922, p.1) de que "Soberano é aquele que decide pelo estado de exceção". Segundo ele, a forma mais clara de soberania é aquela que se relaciona não somente à lei vigente, mas a aquele (ou àqueles) que detém a capacidade de suspender o ordenamento jurídico. Se não há uma única forma de definição formal sobre o que é a exceção, seja sem seu caráter ontológico ou jurídico, a soberania tende a estar intimamente ligada aos capazes de defini-la contingencialmente, soberanamente se relacionando à totalidade do ordenamento jurídico, garantindo-o, mas não se submetendo a ele totalmente.

Em uma oposição fundamental às análises e proposições políticas de Schmitt (1922), Hans Kelsen (2000) busca desenvolver uma teoria do Direito Positivo que visa necessariamente excluir ou reduzir as influências históricas, políticas e sociológicas do ordenamento jurídico. Para ele, a ciência do Direito deveria ocupar-se exclusivamente de seu próprio campo e, por isso, deter uma certa "pureza" em relação às outras disciplinas. Essa natureza autorreferencial do Direito, de forma implícita ou explícita, rejeita as proposições de Schmitt para o estado de exceção:

> Mais radicalmente, numa visão positivista da Lei, não há, estritamente falando, estado de exceção: só existem leis de emergência que caracterizam a situação como excepcional. Essa visão teórica é implicitamente defendida por Hans Kelsen, que se recusava a usar termos como "estado de exceção". Mas de forma mais geral, é aceito

> pelos positivistas de que não existe uma lei ou direito suprapositivo de auto defesa do Estado, que poderia legitimar a violação da lei Positiva (GOUPY, 2008, p. 5).[8]

O argumento schmittiano de poderes especiais conferidos ao soberano quando do acontecimento de situações anormais, a título de preservar a ordem pública e o próprio ordenamento jurídico, aceita implicitamente que uma variável de natureza histórica ou sociológica, como a instabilidade política e econômica da República de Weimar, justificaria, de modo legítimo e preferencial, conferir poderes extraordinários ao presidente para conter tal instabilidade. Esse recurso seria necessário sempre que tais variáveis externas ao ordenamento jurídico ameaçassem a ordem pública. A admissão dessas variáveis ao ordenamento jurídico é claramente oposta ao positivismo jurídico "puro" de Kelsen (2000), para o qual o ordenamento deve ser o fundamento último da organização política, e que é possível e necessário desenvolver leis capazes de abarcar tais situações de exceção no interior dele. Apenas um ordenamento puro dessa natureza seria capaz de garantir o funcionamento "válido" do Direito, a ser defendido e praticado pelas mais distintas entidades do Estado.

> Uma das teses centrais da Teoria Pura do Direito é que o direito existe em uma dimensão formal e linguística chamada de "validade". Isso significa que não importam quaisquer razões de conteúdo ou de justiça para determinar sua existência. Uma norma, diz Kelsen, é válida ou inválida. Eis o que determina seu ser, e não abstratos reclamos por justiça. À primeira vista, essa constatação poderia levar a classificar a teoria kelseniana como autoritária ou, no mínimo, aberta aos abusos do poder, dado que não teria nenhum compromisso com a justiça. Todavia, o que Kelsen propõe é uma aproximação objetiva do direito existente – positivo, em suas palavras – e não do direito pressuposto, fun-

8 More radically, in a positivist approach of the Law, there is—strictly speaking—no state of exception: there are only laws of emergency that qualify a situation as exceptional (Troper 2007). This theoretical position implicitly defended by normativist jurist Hans Kelsen, who refused to use such a term as "state of exception". But, more generally, it is widely accepted by all positivist jurists that there is no supra-positive law or Right of self-defence for the State, which could legitimize a violation of the positive Law (GOUPY, 2018, p. 5).

> dado em ideais de justiça historicamente variáveis, subjetivos, relativos e muitas vezes irracionais. Ao apostar na validade, Kelsen pretende libertar o direito da servidão à política que o caracterizava no início do século XX (MATOS, 2014, p. 56).

Fica mais clara a diferença entre o Direito Positivo kelseniano, que se dizia autorreferencial e objetivo, às demais teorias do Direito que apostavam em outras variáveis históricas, sociológicas e mesmo metafísicas à sua validade e eficácia.

Se o polo normalidade/exceção existe e é útil, em termos filosóficos, não se encontra essa mesma pureza categórica quando da análise histórica. A contingência[9] histórica, ou seja, o conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais em jogo, determina o que é considerado normalidade e exceção em cada específico contexto. Sobre a questão da necessidade objetiva extraordinária que provoca o dispositivo de exceção:

> De fato, mais importante do que a 'verdadeira' necessidade é quem a diz, quem decide sobre a exceção. Não há necessidade objetiva em si; há um dizer sobre ela, subjetivo, que foi do rei, no Estado absoluto, depois dos militares, nas ditaduras, e, no Estado de Direito, é do Congresso Nacional e do Poder Executivo (TELES, 2010, p. 301-302).

Um argumento dessa natureza, denunciante do caráter subjetivo e político da declaração de um estado de exceção, mais se encaixa numa análise de Schmitt (1922) do que propriamente no positivismo jurídico, seja aos moldes "puros" de Kelsen ou não. A natureza política da exceção pode ser percebida no Ato Institucional nº1, de 1964 (BRASIL. 1964), profundamente relacionado à instauração da ditadura militar no Brasil a par-

9 O conceito de contingência, em sua acepção filosófica, está relacionado ao de necessidade. A necessidade é uma preposição que não pode ser falsa em nenhuma circunstância. A contingência pode ser verdadeira ou falsa – não necessária, mas não impossível. Ao referir a uma contingência histórica, estamos nos referindo a um certo contexto complexo social, político e econômico onde pode ocorrer uma declaração de estado de exceção ou não, a depender destes fatores enumerados.

tir daquele ano, declarado pelo autodenominado Comando Supremo da Revolução e reproduzido parcialmente a seguir:

> O presente Ato institucional só poderia ser editado pela revolução vitoriosa, representada pelos Comandos em Chefe das três Armas que respondem, no momento, pela realização dos objetivos revolucionários, cuja frustração estão decididas a impedir. Os processos constitucionais não funcionaram para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do Poder no exclusivo interesse do País. Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.
>
> Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação (BRASIL, 1964).[10]

Podemos perceber como estão em jogo os conceitos centrais trabalhados até então: a baixa estabilidade política, no sentido previamente definido como a capacidade de um determinado sistema se manter ao longo do tempo, somada à baixa capacidade resolutiva, tanto de questões internas quanto externas, que põem todo o sistema em risco. Nessa fase de "crise"

10 BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as constituições estaduais e respectivas emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução vitoriosa. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, GB, 9 abr. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

deposita-se sobre o soberano, contingencialmente chamado de Comando Supremo da Revolução, composto por militares, a figura soberana do decreto institucional de exceção, que reúne a "legitimidade" pela sua própria natureza constituinte. Grosseiramente, soberanos foram os capazes de decretá-lo, enquanto súditos foram os incapazes de preveni-lo. Seria tarefa do governo instituído pelos militares provar a "necessidade objetiva" da revolução, se tal coisa fosse possível de ser estipulada de forma objetiva. O que resta é a crise subjetiva declarada: o governo prévio se dedicava à "bolchevização" do País, e o governo revolucionário buscava concentrar poderes no chefe do Executivo para que ele pudesse cumprir "a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira do país e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista". Suspende-se a normalidade democrática para protegê-la e o soberano se relaciona com o ordenamento jurídico presente sem a ele estar submetido, sob o argumento de crise objetiva temporária. Os atos institucionais nº 1 e 5 (de 17 editados, no total, no período de 1964 a 1969) fornecem uma forma mais clara, inequívoca, de um "dispositivo de exceção". O primeiro termo, genérico, diz respeito a ideia de um mecanismo produtor de uma determinada consequência. Por isso um ato institucional dessa natureza pode ser entendido como dispositivo (que declara, tem por efeito) uma situação excepcional. E, nesse caso, para a proteção do ordenamento jurídico, foram veiculados toda natureza de argumentos econômicos, morais e sociológicos que justificariam tal dispositivo. É, portanto, bastante distante de uma referência positivista do Direito.

Nesse sentido, fica evidenciado alguns dos limites da análise constitucionalista positivista à natureza de Kelsen: evidentemente, não havia prescrição constitucional, de acordo com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (BRASIL, 1946), para que uma facção das forças armadas se constituísse como um "comando supremo da revolução", nem como foram positivistas os argumentos que levaram a publicação do Ato Institucional nº 1 e seus subsequentes. Quaisquer que tenham sido os controles constitucionais presentes, não foram capazes de conter esse movimento, chame-o de ditdura ou revolução. À

luz da teoria pura do Direito, é um movimento que rompeu com a validade normativa do ordenamento jurídico:

> A revolução ou golpe de Estado são formas de ruptura da autonomia do direito, pois o mesmo passa a não se determinar, mas é determinado por pressões destrutivas que nascem fora do sistema jurídico. Dentro do próprio ordenamento, o jurista austríaco reconhece que a norma positiva deve ter o mínimo de eficácia como condição necessária para sua validade (ARAÚJO, 2018).[11]

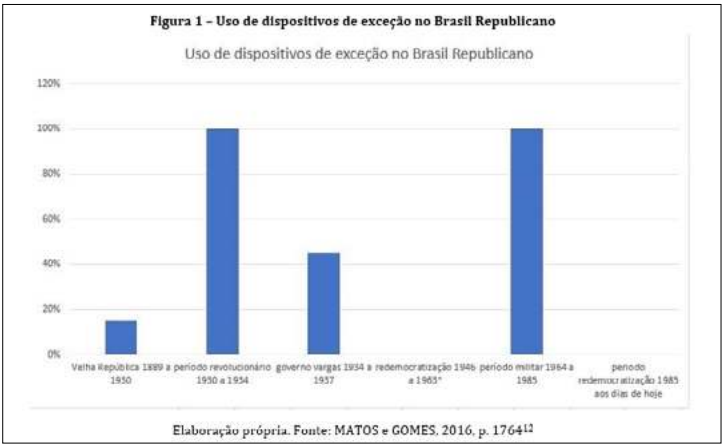
Logo, para uma análise que providencie um maior poder explicativo dos acontecimentos da década de 1960 no Brasil, é necessário pôr em prática outras teorias de natureza jurídica, como a de Schmitt (1922), bem como categorias tradicionais da Ciência Política, como estabilidade e eficácia política.

3 – O estado de exceção e o Brasil Republicano

As questões pertinentes ao binômio estado de normalidade/exceção são, antes de tudo, concepções filosóficas que pressupõem uma divisão clara entre si. Evidentemente, tratando-se de política e de história, tais binômios não se sustentam com tal clareza, ainda mais numa tentativa de análise da história democrática brasileira. Desde o infame adágio de Sérgio Buarque de Holanda (1991), ao afirmar que a "democracia brasileira foi um mal-entendido", existem aqueles, ao modo de Matos (2016), que afirmam que nunca houve uma democracia brasileira propriamente dita. De toda forma, o sentido de se levantarem os usos dos dispositivos de exceção na história republicana brasileira, para os propósitos deste trabalho, é demonstrar de uma forma clara que esses usos foram feitos por um período expressivo de tempo, e que tais institutos e/ou dispositivos seguem tendo relativa importância no ordenamento jurídico brasileiro. A figura a seguir demonstra os períodos de vigência desses dispositivos, organizados por porcentagem de tempo em relação aos designados períodos históricos, de acordo com o Senado Federal:

11 Artigo aprovado aguardando publicação na Revista Jus Navigandi. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/68718/sistema-norma-e-justica-nas-teorias-de-hans-kelsen-e-niklas-luhmann. Acesso em:

Figura 1 – Uso de dispositivos de exceção no Brasil Republicano



Elaboração própria. Fonte: MATOS e GOMES, 2016, p. 1764.[12]

É importante notar que ao longo do século XX regeram, no País, seis Constituições distintas, cada qual com sua própria designação do que é um estado de sítio e seus efeitos. Não se trata de analisar cada caso, mas de demonstrar o uso reiterado desses dispositivos, tomando como base as pesquisas de Naud (1965) e Gomes (2017). De todos os períodos enumerados, detemo-nos no último da série histórica, iniciado em 1964, para exemplificar e pôr em prática analítica o corpo teórico desenhado neste trabalho. De toda forma, é notório que o período democrático empreendido após a Constituição Federal de 1988 garantiu uma estabilidade constitucional incomum ao País, sem que houvesse uma declaração formal de estados de exceção

12 "De acordo com pesquisa realizada pelo Senado Federal, no período da República Velha (1889-1930) governou-se por 2.365 dias em estado de sítio. No governo Floriano Peixoto o estado de sítio vigorou por 295 dias, no Prudente de Morais por 104 dias, no Rodrigues Alves por 121 dias (NAUD, 1965a, pp. 139-162), no Hermes da Fonseca por 268 dias (NAUD, 1965b, p. 61), no Wenceslau Braz por 71 dias, no Epitácio Pessoa por 132 dias (NAUD, 1965b, pp. 81-85), no Washington Luís por 87 dias (NAUD, 1965 1965c, p. 140) e no governo de Arthur Bernardes por 1.287 dias (NAUD, 1965c, p. 121), governando este em estado de normalidade por menos de dois meses num governo de quatro anos" (MATOS e GOMES, 2016. P. 1764). A partir destes dados levantados, foi possível desenvolver uma representação gráfica a título de demonstrar a frequência dos regimes de exceção no Brasil desde a Velha República.

de natureza formal. Nem por isso, deixam de constar no texto constitucional alguns dispositivos formais, componentes do dito sistema constitucional de crises. Esse sistema se refere aos mecanismos existentes para resguardar o pleno funcionamento do Estado face a uma emergência.

4 – Estado de sítio e de defesa segundo a Constituição Federal de 1988

Estão presentes duas distintas categorias de estágios declaráveis na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O que se segue é uma análise destes à luz das teorias opostas descritas até então, do positivismo jurídico ao realismo schmittiano. O quadro a seguir descreve os principais dispositivos de exceção presentes, formalmente, na constituição cidadã de 1988, bem como seus principais requisitos e efeitos:

Quadro 1: Dispositivos constitucionais de exceção – Constituição Federal de 1988.

Dispositivo	Descrição	Requisitos	Efeitos
Estado de defesa: art. 136/CF88	Preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.	Consulta ao Conselho de Defesa Nacional e ao Conselho da República; decreto executivo precisa ser ratificado pelo Congresso Nacional.	Restrições aos direitos de reunião, sigilo de correspondência e comunicação; prisão por crimes contra o Estado.
Estado de Sítio: art. 137/CF88	Comoção grave de repercussão nacional; fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; declaração de guerra ou agressão armada estrangeira.	Decretação do Estado de Sítio; consulta ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional; anuência em maioria absoluta; 30 dias prorrogáveis por uma vez, indefinido em caso de guerra.	Restrições aos direitos de reunião, sigilo de correspondência e comunicação; prisão por crimes contra o Estado.

O que se observa, dentro das categorias elencadas, é um maior controle da capacidade do Poder Executivo de realizar qualquer uma dessas declarações, o que é também observável pela redução drástica no uso desses dispositivos a partir de 1988. A consulta ao Conselho de Defesa Nacional, do qual ambos os presidentes do Congresso Nacional são membros natos (art. 91), garante uma participação, ainda que minoritária, do Poder Legislativo. O Conselho da República conta com a participação obrigatória dos presidentes do Congresso, bem como garante ao Poder Legislativo quatro das seis nomeações possíveis à participação no conselho. Somado a isso, o estado de sítio requer a autorização do Congresso Nacional para entrar em vigor, e, salvo em caso de agressão armada estrangeira, tem um prazo estipulado constitucionalmente. Em ambos os casos, o funcionamento do Legislativo é preservado.

Com efeito, os estágios excepcionais postos no texto constitucional propõem medidas que, ainda que suspendam parte das liberdades individuais, passam por um processo fiscalizado entre os Poderes para serem declarados, bem como garantem o funcionamento do Poder Legislativo. Nesse sentido, aproximam-se da ideia de "leis de emergência" consideradas necessárias à luz do positivismo, e não há nenhuma forma de suspender a totalidade da Constituição para protegê-la. Fazem-se concessões a uma descrição genérica de uma situação: "comoção grave de repercussão nacional", mas cujo fator "subjetivo" é controlado por um necessário acordo entre Executivo e Legislativo para que seja declarado, e os prazos fixados constitucionalmente conduzem ao retorno "normal" do ordenamento jurídico. Esvaziadas de poder efetivo, controladas por vários atores e com prazo fixado, as medidas de exceção, ao menos nesta análise formal da Constituição, deixaram de ser utilizadas nos últimos 34 anos de sua vigência, o período mais longo da histórica republicana do País.

5 – Dispositivos de exceção na Constituição Mineira

Sendo a ideia de soberania tão central à ideia de exceção, como disposto anteriormente, uma análise que se debruce

sobre uma Constituição estadual, como a mineira de 1989 (MINAS GERAIS, 1989), invariavelmente passa pela questão do federalismo brasileiro e a respectiva autonomia de seus entes federados. O que se segue é uma tentativa de enumeração e análise dos dispositivos de exceção presentes na Constituição Mineira de 1989. O documento constitucional do Estado de Minas Gerais faz parte da estrutura do Estado Democrático de Direito contemporâneo brasileiro e, portanto, contém os pressupostos correntes de ordem e exceção.

Uma referência à exceção encontra-se no art. 22, que declara que "A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público". Inicialmente, destaca-se que é notória a forma genérica da expressão "excepcional interesse público" que revela a tentativa de encapsular a exceção, o imprevisível, à ordem jurídica vigente. No entanto, ainda que a forma se assemelhe a outros dispositivos já enumerados, há certamente uma diferença em termos de soberania. A eventual contratação de um servidor público em situações tidas como politicamente anormais revela mais uma capacidade discricionária do eventual governador do que ameaças formais à democracia ou soberania. Nesse sentido, aproxima-se mais do positivismo jurídico formal, ainda que o termo genérico sirva ao propósito de admitir as demais variáveis como relevantes ao ordenamento jurídico. Não há também nenhum prazo estipulado de vigência.

Entre outros estágios declaráveis, existe o estado de calamidade pública, definido pelo Decreto Federal 10.593, de 2020, que se refere à

> Situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação (Art. 2, inciso VIII)[13].

13 BRASIL. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e

Em razão da pandemia de covid-19, foi declarado estado de calamidade pública pela União, em março de 2020, aprovado pelo Senado Federal em 20/3/2020, de acordo com o art. 65 da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 200), que suspende, especificamente, as obrigações dos resultados fiscais previstos, bem como a extensão indeterminada de prazos e limites de empenho. Além disso, por meio do Decreto Legislativo nº 6[14], de 2020, o Legislativo ordenou uma comissão organizada por seis deputados e seis senadores para fiscalizar a execução orçamentária por parte do Executivo. A Lei de Calamidade Pública (art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n° 101, de 4/5/2000) requer reconhecimento do Congresso Nacional,e sua definição e parâmetros estão descritos na Instrução Normativa nº2, de dezembro de 2020[15]. Não há prazo prescrito em lei sobre a duração do estado de calamidade pública, embora no decreto conste sua duração até 31 de dezembro de 2020. O estado de calamidade pública foi decretado no Estado de Minas Gerais e subsequentemente reconhecido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais na

do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

14 BRASIL. Congresso. Senado. Decreto Legislativo. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União, Braília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982. Acesso em: 3 jun. 2022.

15 BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Instrução Normativa nº 2, de 20 de dezembro de 2016. Estabelece procedimentos e critérios para a decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública pelos municípios, estados e pelo distrito federal, e para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federativos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24789597/do1-2016-12-22-instrucao-normativa-n-2-de-20-de-dezembro-de-2016–24789506. Acesso em: 3 jun. 2022

Resolução 5.529/2020, do dia 25/3/2020, e também prorrogado subsequentemente.

De toda forma, o estado de calamidade pública, ainda que se encaixe moderadamente nos termos de período de exceção, age majoritariamente sobre a lei de responsabilidade fiscal e permite aos Poderes Executivos a desobrigação desta[16].

De um estado de calamidade, por oposição aos dispositivos de exceção formais, podemos extrair comparações: a primeira, cuja legislação da qual se extrai é de âmbito federal, desenvolve exceções fiscais e orçamentárias ao Poder Executivo e não conta com previsões constitucionais de duração. O segundo tem seu prazo fixado constitucionalmente e desenvolve outras formas de controle (como as dos conselhos) para a sua realização e preserva o funcionamento do Legislativo. Tomando as seguintes variáveis como vias analíticas:

- Prazo: Há fixação constitucional, ou na lei suprema do país, do prazo de duração do período excepcional?

- Poderes: Há a limitação das atividades dos demais poderes, em suas funções propositivas ou fiscalizadoras?

- Ordenamento jurídico: Há suspensão total, parcial ou limitada do ordenamento jurídico vigente?

O quadro a seguir apresenta, de forma sucinta, as relações entre estágios descritivos e as variáveis elencadas.

16 É digno de nota o decreto de "calamidade pública no âmbito financeiro" do estado do Rio de Janeiro, sancionado em 2016. A calamidade pública financeira cuja justificação de urgência objetiva requer a ativação de um dispositivo de exceção cujo efeito mais imediato é a flexibilização fiscal é uma tautologia no mínimo curiosa.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 7483, de 8 de novembro de 2016. Reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto nº 45.692, de 17 de junho de 2016, e dá outras providências. Disponível em: http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/03bdbcf052a0664283258066005ab930. Acesso em: 3 jun. 2022

Quadro 2: Relações entre estágios descritos e variáveis.

Estágio	Prazo	Poderes	Ordenamento jurídico
Estado de sítio e defesa: Executivo Federal.	Determinado constitucionalmente, sujeito a autorização do Congresso Nacional; prorrogável por 30 dias.	Garante o funcionamento do Poder Legislativo e sua função fiscalizadora.	Suspensão de privacidade de correspondência e agremiação; prisão por crimes contra o Estado.
Estado de calamidade pública: Executivo Federal, Estadual e Municipal.	Indeterminado; sujeito a reconhecimento do Congresso Nacional; assembleia legislativa e/ou câmara municipal.	Garante o funcionamento do Poder Legislativo e sua função fiscalizadora.	Suspensão de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essas variáveis evidenciam indícios do porquê de os estados de calamidade serem mais frequentemente acionados do que os demais: distintos entes federados podem declará-lo, sem prazo constitucional formal e, ainda que não existam suspensões formais de direitos individuais ou restrições ao Legislativo, eles garantem maior flexibilidade ao orçamento planejado. A princípio, há menor custo político em promulgar um estágio de calamidade pública que os estágios de defesa ou sítio.

6 – Os megaeventos e possíveis caminhos teóricos

Se o Brasil passa pelo período de consolidação democrática e constitucional mais longo da era republicana, sem o uso formal de nenhum dos dispositivos de exceção, poderíamos pensar que o processo de normalidade e estabilização política, no Estado Democrático de Direito brasileiro, ainda que cheio de percalços, estaria se aproximando de uma verdadeira normalidade e que autores clássicos da exceção, como Schmitt (1922), poderiam

ser relegados ao posto de curiosidade histórica. No entanto, o recente interesse das ciências políticas e jurídicas sobre o estado de exceção se deve às publicações de Giorgo Agamben (2004) ao longo da década de 2000.

O caso brasileiro foi o de uma "emergência" de natureza mais catártica, a realização de megaeventos, como a Copa do Mundo da FIFA, de 2014, e os Jogos Olímpicos, de 2016. A primeira gerou a Lei Geral da Copa, que previu uma série de tipificações penais designadas a proteger os interesses privados da FIFA e de seus parceiros e patrocinadores, e que obrigava a União a indenizar eventuais danos materiais a estes, bem como assegurou locais específicos para garantir a colaboração dos entes federados na promoção de suas marcas. As bebidas alcoólicas foram legalizadas em jogos oficiais da Copa do Mundo, apesar de terem sido proibidas pelos estados federados em 2008. Houve um aumento de despejos forçados, relacionados às obras de mobilidade urbana relacionadas aos eventos:

> De fato, a existência das classes populares em áreas de interesse desses agentes econômicos se torna um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital vinculados à produção e a gestão da cidade. Efetivamente, tal obstáculo tem sido enfrentado pelo poder público através de processos de remoção, os quais envolvem reassentamentos das famílias para áreas periféricas, indenizações ou simplesmente despejos. Na prática, a tendência é que esse processo se constitua numa espécie de transferência de patrimônio sob a posse das classes populares para alguns setores do capital (CASTRO *et al.* 2015, p. 8).

Na prática, e sem a necessidade formal de nenhuma declaração excepcional, os megaeventos representaram períodos atípicos, e sua justificativa, a realização de um evento esportivo, ainda que de grande porte, traz à tona a questão subjetiva e política da "necessidade", assim como a noção de soberania enquanto capacidade de suspensão do ordenamento jurídico, ainda mais num contexto tão específico de interesses privados se sobrepondo aos públicos. É um argumento bastante contemporâneo, que reitera a atualidade e a forma ainda aberta das questões trata-

das por Schmitt (1922), que nos induz a procurar o "soberano" naqueles interesses privados que puderam e podem suspender normas quando da sua conveniência, usando como justificativa quaisquer argumentos dados como "objetivos".

A questão do estado de exceção contemporâneo é a ideia de uma exceção permanente, uma crise emergencial sem fim que permite ao soberano a suspensão conveniente das regras que o subjugam. A 8ª tese sobre a história, de Walter Benjamin, postula "A tradição dos oprimidos nos ensina que o "estado de exceção" em que vivemos é na verdade a regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade" (BENJAMIN, 1987, p. 226). A ideia de uma "crise permanente" que tudo justificaria não é necessariamente nova. Parte da teoria marxista clássica que denunciava, já no século XIX, a ideia de uma crise "orgânica" do sistema econômico capitalista, cuja própria natureza terminaria por levar a crises. Não foram os primeiros, não serão os últimos. A teoria contemporânea de Agamben (2004) busca explicar a existência da Baía de Guantánamo e o Patriot Act sem que para isso tenha sido necessária a suspensão formal do ordenamento jurídico vigente, e para esse fim compreender as complexas intersecções entre a ciência jurídica, a política e a filosofia. O desafio brasileiro passa, necessariamente, por entender tanto a herança das sucessivas mudanças constitucionais desde a Velha República, compreender a persistência das estruturas administrativas entre esses sistemas, bem como a "cultura cívica" formada por e formadora deles. A análise formal dos dispositivos de exceção constitucionais ou infraconstitucionais é fundamentalmente útil e necessária para perceber melhor as alterações democráticas brasileiras, mas, assim como no contexto norte-americano, ainda insuficiente.

7 – Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo principal fundamentar alguns dos mais importantes panoramas teóricos do assunto e avaliar as relações intricadas entre Poderes Legislativo e Executivo em nível federal, em geral, e em Minas Gerais, em

particular. Na dimensão teórica, se Kelsen (2000) e Schmitt (1922) são representantes de polos opostos da teoria e filosofia jurídica do início do século passado, Benjamin é uma das pontes que levam à ideia de crise permanente e que fundamentam a abordagem contemporânea de Agamben (2004) sobre o "estado de exceção".

Resta como tarefa sempre presente a interpretação da realidade democrática brasileira enquanto normalidade e exceção, bem como entender os caminhos institucionais tomados em cada geração para lidar com seus respectivos desafios históricos. Dos exemplos históricos citados, também de forma não exaustiva, a expansão do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo é uma das características centrais. O estudo do caso brasileiro aponta um indício, ainda que mereça pesquisa objetiva mais bem-determinada, de que, com o aumento da participação do Legislativo, foi coibida a declaração de estado de exceção no Brasil, como o período de 1988 a 2022 demonstra. Apontou também indícios de que a legislação infraconstitucional, como o art. 65 da lei de responsabilidade fiscal (BRASIL, 2000), possa criar condições necessárias e de mútuo interesse entre os Poderes para acesso, no presente, a eventuais recursos reservados para o futuro.

É absolutamente necessário avaliar a ação do Poder Judiciário do País durante o período da ditadura militar e compará-lo à sua ação a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), bem como seu papel durante os megaeventos. Essa é uma agenda de pesquisa que está por ser feita.

Por fim, pela capacidade sintética típica da ficção, as indagações dos "realistas", como designados por Bobbio, levam à seguinte reflexão: "O grande problema do nosso sistema democrático é que permite fazer coisas nada democráticas democraticamente"[17]. Há de se perguntar que democracia é

17 Não consta, infelizmente, no site do jornal Correo Andalucia, reprodução online do artigo de José Saramago de forma integral. Há referências ao artigo disponíveis no Jornal da Madeira. Disponível em: https://www.jm-madeira.pt/opinioes/ver/4680/E_a_democracia_palerma

essa, afinal, e percebê-la por sua ausência, negação ou suspensão, qualquer que seja: isso é exercício fundamental da democracia. A regra não explica tudo; a exceção pode ser caminho para explicar a regra.

8 – Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ARAÚJO, Felipe. **Sistema, norma e justiça nas teorias de Hans Kelsen e Niklas Luhmann.** Aprovado para publicação em 2018 na revista Jus Navigandi. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/68718/sistema-norma-e-justica-nas-teorias-de-hans-kelsen-eniklas-luhmann. Acesso em: 3 jun. 2022.

BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas.** São Paulo: Brasiliense, 1987. v. 1. Magia e técnica, arte e política. Ensaios sobre literatura e história da cultura.

BIGNOTO, Newton. Soberania e exceção no pensamento de Carl Schmitt. **Kriteron**: revista de filosofia, Belo Horizonte, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Ato Institucional (1968). **Ato Institucional N°. 5**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

BRASIL. Lei Complementar (2000). **Lei Complementar N°. 101**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 03 jun. 2022.

CASTRO, Demian Garcia. *et al*. **Rio de Janeiro**: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das olimpíadas 2016. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Disponível em: https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/rj_megaeventos_2015.pdf. Acesso em: 3 jun. 2022.

CUNHA, Eleonora Schettini M; FABRINO, Ricardo (org.). I**ntrodução a Teoria Democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018.

GOMES, Ana Suelen; MATOS, Andytias Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil Republicano. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1760-1787, 2017.-

GOUPY, Marie. The state of exception theory of Carl Schmitt and the ambivalent criticism of liberalism. **Zeitschrift fur Politikwissenchaft**, Switzerland, n. 28, p. 395-408, 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1991.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MACHADO, José Angelo. Poder, Política e Estado. In: **Introdução a Teoria Democrática**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018. cap. 1.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. Prefácio: contra-história, biopolítica e exceção. In: MATOS, Andityas. *et al*. **Estado de exceção & biopolítica**. Belo Horizonte: Initia Via, 2012. p. v-viii.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. A Copa da exceção no tribunal da Teoria Pura do Direito. **Revista Direito e Praxis**, Rio de Janeiro v. 5, n. 8, 2014, Pp 49-75. 2014.

MATOS, Andytias Soares de Moura Costa. Estado de Exceção e Democracia no Brasil. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, 2016. DOI: 10.35699/2525-8036.2016.4994. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/4994.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Minas Gerais, Diário do Legislativo, Belo Horizonte, 22 set. 1989. disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989. Acesso em: 3 jun. 2022.

MINAS GERAIS. **Resolução Nº 5.529**, de 25 de março de 2020. Reconhece o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19, causada pelo Coronavírus. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2020/03/L20200326.pdf. Acesso em: 03 jun 2022.

NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de sítio: 1ª parte. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 2, n. 5,p. 134-180, mar. 1965a.

TELES, Edson. SAFATLE, Vladimir. (orgs.). **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Belo Horizonte: Del Rey, 1922.

SOUSA, Luis et al. Revisões da literatura científica: tipos, métodos e aplicações em enfermagem. **Revista Portuguesa de Enfermagem de Reabilitação**, Portugal, v. 01, n. 1, p. 45-54, 2018.

Recebido em 31/1/2022
Aprovado em 28/3/2022

2

Pandemia, Estado de Direito e estado de exceção: implicações na governança pública e na sociedade[1]

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.42-2

Antonio Gasparetto Júnior[2]

Resumo: O presente artigo visa averiguar as implicações da pandemia de covid-19 na relação entre a governança pública e a sociedade no Estado de Minas Gerais. De tal modo que, mais especificamente, pretende-se analisar possíveis manifestações de estado de exceção no contexto decorrente da crise sanitária global. Para isso, são analisados atos e regulamentos editados pelo governo mineiro entre março de 2020 e dezembro de 2021 a fim de averiguar a implicação das medidas em direitos fundamentais e suas relações com a sociedade. Esses dados são articulados com análises teóricas sobre os estados de exceção para a construção de uma leitura mais abrangente sobre o contexto pandêmico no Estado.

Palavras-chave: Pandemia. Estado de exceção. Governança pública. Sociedade. Minas Gerais.

1 O presente texto foi elaborado no contexto do Programa de Pesquisa em Democracia, Controle Governamental e Enfrentamento da Corrupção desenvolvido pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE/ALMG). Nesse sentido, a análise aqui apresentada se vincula à linha de pesquisa "Democracia, participação e controle social", abordando temas importantes para a administração pública.

2 Pós-doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP) e doutor em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com estágio de doutoramento na Université Paris IV – Sorbonne. Professor do mestrado profissional em Administração Pública (Profiap) da UFJF. Currículo: http://lattes.cnpq.br/1666230459145640. Contato: antonio.gasparetto@gmail.com.

Abstract: *This article aims to investigate the implications of the covid-19 pandemic in the relationship between public governance and society in the state of Minas Gerais. In such a way that, more specifically, it is intended to analyze possible manifestations of a state of emergency in the context resulting from the global health crisis. For this, acts and regulations issued by the Government of Minas Gerais between March 2020 and December 2021 are analyzed in order to investigate the implications of the measures on fundamental rights and their relations with society. These data are articulated with theoretical analyzes on the states of exception to build a more comprehensive reading of the pandemic context in the state.*

Keywords: *Pandemic. State of exception. Public governance. Society. Minas Gerais.*

1 – Introdução

No final do ano de 2019, uma nova cepa do coronavírus foi identificada na China, que registrou a contaminação de milhares de pessoas e a sobrecarga de hospitais com pacientes apresentando sintomas respiratórios graves. O vírus rapidamente se espalhou por outros países e continentes, levando a Organização Mundial de Saúde (OMS) a reconhecer a doença decorrente de sua infecção como uma nova pandemia. Diante disso e das críticas condições médicas em que pacientes e sistemas de saúde se encontravam, foram necessárias medidas emergenciais por parte de diversos países para limitar tanto a propagação do vírus quanto o efeito da doença nos pacientes contaminados. O Brasil, por sua vez, passou a sentir os impactos da pandemia a partir de março de 2020, quando os primeiros casos de infecção e de óbitos foram relatados no País, levando as unidades da Federação a adotar medidas para o gerenciamento de uma prevista crise sanitária.

Como demonstrou a experiência de outros países que conviveram com situações hospitalares agudas antes do Brasil, medidas emergenciais impuseram a limitação da circulação de pessoas, o fechamento de estabelecimentos comerciais e de serviços e um controle rigoroso sobre a testagem e o registro de pessoas infectadas pelo coronavírus. Na ausência de um

tratamento eficaz conhecido pela ciência no decorrer de 2020, essas providências se revelaram fundamentais e basilares para o enfrentamento da pandemia. Todavia, é preciso ressaltar que essas medidas são excepcionais e que sua aplicação está associada a implicações na governança pública e na sociedade, na medida em que a adoção dessas condutas causa uma forçosa alteração das práticas ordinárias do Estado e da sociedade, mobilizando ações emergenciais que colocam governos e sociedades em limiares de risco para a preservação de uma democracia saudável, para o adequado funcionamento das instituições e para a preservação de direitos fundamentais e de direitos humanos, por exemplo. É nesse sentido que propomos, então, discorrer sobre as implicações da pandemia abordando manifestações de estados de exceção.

Normativamente, o estado de exceção se constitui em um conjunto de medidas utilizadas para lidar com graves crises e ameaças às repúblicas e suas instituições, autorizando a suspensão de direitos e garantias constitucionais por um período de tempo predeterminado. Essas formulações jurídicas foram incluídas em uma Constituição escrita pelos franceses a partir do final do século XVIII, conquistando grande repercussão em outras legislações do mundo. Nesse sentido, uma legislação de exceção foi adotada na América Latina na primeira metade do século XIX, com base no instituto francês do estado de sítio em um contexto muito específico de sua época. No século XX, essa legislação de exceção adquiriu maior especificidade para lidar com diferentes tipos de crises e ameaças, adotando uma nomenclatura mais extensa e definições mais detalhadas diante das experiências verificadas na região. Revelando-se como um problema do passado e do presente, as análises sobre os estados de exceção são notoriamente importantes para reflexão sobre os limites entre o Estado de Direito e o arbítrio, permitindo o empoderamento de agentes executivos e o constrangimento de direitos.

As Constituições latino-americanas vigentes lidam com a questão da exceção de maneira muito mais ampla do que no século XIX, quando as medidas de exceção estavam basicamente

restritas ao instituto do estado de sítio e acentuava-se o receio de conflitos com nações estrangeiras ou de insurreições internas que colocassem em risco as instituições e as próprias repúblicas. Em sintonia com uma tendência mais geral, o estado de exceção passou a figurar nas normas legais com maiores especificidades, lidando não apenas com questões de conflitos internos ou externos, mas também com calamidades públicas, desastres naturais e perturbações das ordens econômica e ecológica, por exemplo. Ademais, sustentamos a ideia de que os estados de exceção não mais se apresentam somente em nível nacional, já que determinados tipos de crise demandam respostas locais e mobilizam interesses e questões que são bem delimitados territorialmente. Por isso, falamos também sobre a existência de estados de exceção infraconstitucionais, ou seja, institutos e disposições para o gerenciamento de crises que estão disponíveis para governos municipais e estaduais. Sua abordagem difere das formas clássicas de exceção, uma vez que não possuem prerrogativas para lidar com questões que são típicas do Estado nacional, tais como conflitos armados ou ameaças de povos estrangeiros. A característica funcional desses estados de exceção infraconstitucionais visa preparar governos locais para o enfrentamento de crises decorrentes de problemas que demandam respostas mais rápidas e eficazes para os interesses regionais, desprendendo-se de travas temporárias que eventualmente podem ser impostas pelo Legislativo nacional, no caso de demora desse Poder para apreciar as questões geradoras dessas crises.

Por se tratar de medidas emergenciais e excepcionais, esses estados de exceção mobilizam possibilidades de enfrentamento de crises que dispensam a ordinariedade institucional ou mesmo autorizam a suspensão de alguns direitos em prol do eficaz enfrentamento da crise. É nesse quesito que essas práticas emergenciais se colocam no limiar de condutas que podem extrapolar as competências dos agentes executivos, despertando a atenção sobre a violação de direitos e o próprio abuso de autoridade.

Visando uma abordagem das manifestações desses estados de exceção em um contexto infraconstitucional, o presente

artigo almeja averiguar as medidas adotadas pelo governo do Estado de Minas Gerais durante a crise causada pela pandemia de covid-19. Pretende-se conhecer, mais detidamente, as experiências e o caso específico de uma unidade da Federação, averiguando regulamentos que estabeleceram esses estados excepcionais no território mineiro e a amplitude de suas ocorrências. A análise dos dados levantados permitirá, então, uma leitura quantitativa e qualitativa das ações formalmente tomadas em Minas Gerais e suas implicações na governança e na sociedade.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi realizado um levantamento de atos e regulamentos produzidos pelo governo do Estado de Minas Gerais entre março de 2020 e dezembro de 2021. Esses regulamentos foram classificados quanto à sua natureza (leis, decretos, portarias, circulares, etc.) e avaliados em suas essências para se compreender a qualidade de suas implicações. Foram utilizados procedimentos bibliográficos e descritivos para o desenvolvimento de uma pesquisa explicativa, que busca entender e justificar os fatores que contribuíram para a ocorrência de estados de exceção decorrentes da pandemia de covid-19.

Ressalta-se novamente que esta pesquisa foi realizada por meio documental, analisando dados e regulamentos primários produzidos por órgãos públicos em Minas Gerais, e que, tendo em vista que a pandemia de covid-19 ainda não se encontra completamente superada no Brasil e no mundo, essa investigação procede a um estudo de caso sobre um fenômeno ainda em curso, tendo suas limitações naturais em razão de seu momento de apresentação.

Para que haja uma construção adequada da análise, o primeiro momento do texto apresenta parcialmente um debate acerca da teoria da exceção, ressaltando interlocutores básicos e apresentando consensos que são referenciais para a compreensão do fenômeno colocado aqui em evidência. Em seguida, o texto apresenta um panorama da evolução da pandemia de covid-19 no mundo, fazendo uma digressão até a realidade verificada no Brasil. Como a proposta da pesquisa visa apro-

fundar o tema em uma unidade específica da Federação, há também uma contextualização da pandemia em Minas Gerais. Sendo assim, no terceiro e último momento do texto, são apresentadas as ações do governo mineiro no período mencionado para averiguar o objetivo do trabalho, ou seja, as manifestações de estados de exceção decorrentes da pandemia do novo coronavírus.

2 – O contexto pandêmico e a teoria da exceção

A teoria da exceção vem conquistando ampla notoriedade nos debates acadêmicos a partir de questionamentos sobre a excepcionalidade na ordem cotidiana. O sucesso da obra do jurista e filósofo italiano Giorgio Agamben (2004) contribuiu, sobremaneira, para a retomada das análises ao ampliar as interpretações sobre a excepcionalidade na pragmática da contemporaneidade. No entanto, é importante frisar que, na ocasião do lançamento de seu clássico livro sobre o assunto, não se tratava de um debate novo. Na verdade, trata-se da retomada de um debate originado no início do século XX a partir das reflexões propostas pelo jurista alemão Carl Schmitt.

Entre as décadas de 1910 e 1930, Schmitt produziu reflexões críticas ao Liberalismo e ao Estado de Direito em uma Europa arruinada pela Primeira Guerra Mundial. Naquele contexto, ele apresentou suas contestações às ideias liberais vigentes e desenvolveu a teoria da exceção que se encontra espalhada por suas obras mais clássicas, como *A ditadura* (1921), *Teologia política* (1922), *O conceito do político* (1927) e *O guardião da Constituição* (1931). De modo mais sintético e objetivo, Schmitt dizia que o soberano tinha a capacidade de decidir sobre um estado de exceção, uma noção já tradicionalmente reconhecida no mundo jurídico sobre as possibilidades de ação para o enfrentamento de graves crises. Essa perspectiva jurídica possui sua raiz constitucional na França do final do século XVIII, quando os franceses revolucionários introduziram pela primeira vez em um texto normativo o instituto do estado de sítio. Ainda que, naquela ocasião, o instituto

representasse um dispositivo de técnica militar para o enfrentamento do inimigo estrangeiro em praças de guerra, muito rapidamente houve uma apropriação do instituto por parte dos governantes para a repressão dos inimigos internos rebeldes e insurgentes, estabelecendo práticas que, efetivamente, conduziriam à excepcionalidade legal para o gerenciamento de crises (GASPARETTO JÚNIOR, 2021a).

No decorrer do século XIX, o estado de sítio francês passou por uma reformulação jurídica, atendendo às suas modificações de sentido, a ponto de se falar sobre um estado de sítio real ou militar, aplicado como em sua perspectiva original para as praças de guerra contra o inimigo externo, e sobre um estado de sítio fictício ou político, destinado à repressão de inimigos internos. Uma legislação específica foi produzida na França, no ano de 1849, para regulamentar essas distintas abordagens do instituto que já se verificavam na prática e que, inclusive, já haviam sido incorporadas por legislações de outros países. Por sinal, sua mais notória dimensão de exceção foi verificada na América do Sul, com a incorporação do instituto de estado de sítio na Constituição chilena de 1833, a qual autorizava a suspensão da própria Constituição na vigência do estado de sítio para o enfrentamento de crises. Isso implica dizer a suspensão de direitos e garantias constitucionais, perfazendo um claro estado de exceção.

Diante dessas dimensões históricas, Carl Schmitt focava mais o agente capaz de controlar a exceção do que a exceção em si, como atesta uma clássica citação de seu livro *A ditadura,* em que diz que o "soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção" (SCHMITT, 2009, p. 13). Em seu contexto histórico de vida, Schmitt contribuiu, como um jurista conservador e autoritário, com referenciais teóricos para a emergência do estado de exceção nazista, formalmente estabelecido a partir de 1933 e que vigorou até o final da Segunda Guerra Mundial. A exceção, entendida sobre seu principal aspecto – da transitoriedade de uma medida para recuperação da ordem –, tornou-se, naquele contexto, institucionalizada, estabelecendo os preceitos do governo vigente.

Ao construir sua interpretação sobre o estado de exceção, o italiano Giorgio Agamben baseou-se, então, na vasta obra de Carl Schmitt, propondo um modelo interpretativo da excepcionalidade no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Além de ser um dos filósofos mais instigantes da atualidade, Giorgio Agamben é uma referência obrigatória acerca da temática "estado de exceção". Agamben (2007) classifica o estado de exceção como "a forma legal daquilo que não pode ter forma legal", ao analisar a contradição dos momentos extraordinários para suprimir as legalidades. Para isso, o filósofo italiano destrincha o pensamento do alemão Carl Schmitt e seus estudos sobre ditaduras e noções de Direito que teriam levado à instituição do estado de exceção como paradigma. Como obra fundamental para se entender o Estado e a política contemporânea, Agamben faz uma exposição das áreas mais obscuras do Direito e da democracia, legitimando a violência e a arbitrariedade. Ao ampliar o leque da exceção incluindo elementos como toques de recolher, pacotes econômicos, decretos, medidas provisórias e guerras preventivas, por exemplo, Agamben argumenta que o poder de regulamentação e controle não é mais excepcional, mas o padrão dos Estados.

A repercussão de sua obra não só o estabeleceu como fundamental referência contemporânea, mas também recuperou autores e análises de décadas e séculos anteriores para se entender melhor sobre a extensão do assunto. Antes de Giorgio Agamben, todavia, o jurista francês François Saint-Bonnet (2001) já havia escrito uma obra extensa e necessária acerca do estado de exceção. Seu ponto de partida foi buscar compreender por que a questão do estado de exceção é repleta de problemas conceituais e políticos desde a Revolução Francesa, uma vez que esse instituto era admitido sem dificuldades na época da república romana, por exemplo. Por meio de um estudo histórico e teórico, Saint-Bonnet tenta dissipar as sombras do abuso de poder em torno do direito público da crise. Assim, o jurista recupera as implicações da noção de exceção em Roma, na Idade Média e na Era Moderna, culminando na Revolução Francesa, quando o estado de exceção aparece nos domínios do Direito

Constitucional, do Direito Administrativo e da legislação de exceção.

Já mais recentemente, o jurista alemão Günter Frankenberg (2018) fez uma análise das técnicas utilizadas pelo Estado para a preservação do seu poder. Ao longo de seu trabalho, o autor avalia algumas ambivalências do Estado de Direito e também defende a legalidade democrática contra as tendências de naturalização do estado de exceção. No transcurso da obra, Frankenberg define como técnica de Estado, conforme o título do livro, o modo como o poder político é exercido, incluindo os procedimentos, as estratégias e as táticas operacionalizados pelos atores e pelas instituições. Assim, a técnica de Estado seria mais ampla do que uma técnica governamental, circunscrita ao recorte executivo-administrativo.

Frankenberg (2018) indaga sobre o envelhecimento do Estado de Direito, que teria retornado ao modelo paternalista da segurança em razão da penetração do estado de exceção no Direito e na resposta a perigos. Para o jurista alemão, o medo possui relevância para o estado de exceção, de tal modo que o inchamento do aparelho estatal levaria a um "Estado de Direito regressivo" e à normalização da exceção. Nesse sentido, Frankenberg articula as ideias de Carl Schmitt e de Giorgio Agamben sobre a exceção, o que não seria nenhuma novidade acerca do tema. A autenticidade de Frankenberg, contudo, está em considerar que ambos mitificam o extraordinário fugindo da juridificação do estado de exceção e, por isso, não contribuem para a sua normalização. Sua distinção está em propor que Estado de Direito e estado de exceção desenvolvem uma relação parasitária interdependente e recíproca, de modo que o primeiro incorpora o segundo para prevenção de perigos. Em decorrência disso, se o Estado de Direito abrange o maior número possível de situações excepcionais, o extraordinário é normatizado e normalizado.

A princípio, Günter Frankenberg expressa dois momentos de crise do Estado de Direito em direção à normalização do estado de exceção que passam pela questão do medo. O primeiro des-

ses momentos estaria ligado ao medo como um problema social e jurídico-político em um contexto de Guerra Fria, quando o uso de medidas excepcionais no enfrentamento de manifestações, greves e outros tipos de protestos sociais pertinentes à época e ao contexto de embate entre modelos econômicos e ideológicos proporcionava a repressão de eventuais dissidentes nos ambientes de dominação ou influência capitalista ou socialista. O medo real, direcionado à realidade, e o medo neurótico, resultante do receio daquilo que não se conhece, teriam aberto caminho para um Estado de Direito regressivo. Por sua vez, a segunda crise do Estado de Direito teria relação com os eventos terroristas a partir da década de 1990. Medidas de combate ao inimigo terrorista teriam normalizado o estado de exceção por meio de práticas muito questionáveis, como o tiro final para o abate de inimigos, o abate de aeronaves repletas de civis ou a tortura dos terroristas capturados. Tudo isso estaria sob o prisma de um Estado securitário que normaliza a exceção. Em suma, Frankenberg nos alerta para uma crescente incorporação de medidas de exceção que, além de normalizadas, são normatizadas. Com argumentos muito bem construídos em perspectiva histórica, o autor busca propor um avanço do debate em relação aos pressupostos de exceção cotidiana de Giorgio Agamben.

Nenhum desses autores mencionados se dedicou objetivamente à excepcionalidade trazida pela pandemia de covid-19, como se pode perceber pelo próprio momento de lançamento de suas obras. No entanto, suas abordagens teóricas sobre a exceção nos oferecem ferramentas interpretativas para o contexto pandêmico. Ao articular as ideias originais de Saint-Bonnet, Agamben e Frankenberg, percebemos que a noção de estado de exceção possui longa historicidade, remetendo à Antiguidade. Saint-Bonnet nos ajuda a perceber que a exceção nem sempre foi entendida como negativa e que, ao contrário disso, sua verificação tem como princípio a manutenção da ordem e da paz, constatando a existência de espaço e justificação para lidar com estados de exceção. No entanto, como demonstra Agamben, o gerenciamento de crises valendo-se de medidas excepcionais nos leva ao limiar do Estado de Direito, submetendo-nos a contextos e condições de risco. Um desses riscos é a própria

transformação da transitoriedade das medidas de exceção em permanência dessas medidas. E, exatamente por isso, Agamben discorre sobre uma pragmática da contemporaneidade que passa pela exceção. Por sua vez, Frankenberg nos adiciona o elemento "medo", como socialmente entendido, para tratar e viabilizar a excepcionalidade, autorizando ações restritivas do Estado para preservação da vida e da segurança da sociedade.

Esses três autores são basilares em inúmeros debates sobre a teoria da exceção e, ainda que não tenham apresentado suas reflexões originais sobre a pandemia, oferecem possibilidades para uma interpretação sobre o que vem sendo vivenciado em um contexto pandêmico, tomado por medidas de exceção como toques de recolher, pacotes econômicos, decretos e medidas provisórias. Não por acaso, seus fundamentos são reproduzidos em uma literatura mais atualizada que vincula a pandemia à teoria da exceção.

Desde o final do século XVIII, o que se entende como estado de exceção passou por diversas reformulações e adaptações a características de suas épocas. Se, inicialmente, o modelo da exceção estava baseado no estado de sítio francês para o enfrentamento, primeiro, do inimigo externo e, depois, do inimigo interno, o que percebemos no decorrer dos séculos XIX, XX e XXI é uma reorganização de suas modulações incluindo novos termos que representam a excepcionalidade e novas ameaças. Desse modo, a exceção passou a incluir denominações como estado de emergência, estado de alarme, estado de calamidade, estado de defesa e estado de urgência, por exemplo. Como o repertório de crises se diversificou com o passar dos séculos, a exceção se deslocou das necessidades militares para questões de ordem e paz, desastres naturais, catástrofes, desordens sociais e econômicas e, mais recentemente, crises sanitárias como a pandemia.

É comum encontrar uma legislação de exceção para o enfrentamento de crises nas normas constitucionais dos mais diversos países. No entanto, não há uma regularidade a respeito dessas medidas, de modo que as nações definem seus institutos

de exceção com premissas particulares prevendo ações em situações que consideram como crises graves. São esses múltiplos e distintos institutos de exceção que estavam disponíveis para os países por ocasião da crise global da pandemia de covid-19 (TÓBON; MENDIETA; GASPARETTO JÚNIOR, 2021).

Por serem dotadas de aspectos particulares de seu tempo e de seu contexto, as crises demandam, por vezes, medidas muito específicas e não previstas. Nesse sentido, Claudio Corradetti e Oreste Pollicino (2021) examinaram ações adotadas para conter a pandemia e verificaram que reações governamentais à covid-19 mobilizaram medidas emergenciais, criando problemas de legitimidade constitucional, isso porque algumas dessas medidas adotadas não se enquadram nos modelos previstos nas legislações nacionais de exceção. Mais que isso, Corradetti e Pollicino salientam não haver uma guerra contra o vírus, que não é um inimigo concreto localizado no tempo e no espaço para ser combatido, mas a necessidade de uma reação emergencial cooperativa para conter o vírus e seus efeitos. Isso configura uma singularidade dentro do espectro de crises conhecidas e previstas.

O caso brasileiro é emblemático para se pensar as capacidades de um sistema constitucional de crises para o enfrentamento da pandemia. A Constituição Federal de 1988 apresenta dois institutos de exceção, o estado de defesa e o estado de sítio, ambos limitados para o enfrentamento da covid-19, já que fazem menção a uma ameaça concreta à República e suas instituições. Vinícius Gomes (2021) discute a aplicabilidade desse sistema constitucional de crise no Brasil à pandemia de covid-19. Para contornar a desproporcionalidade verificada pelos institutos do estado de defesa e do estado de sítio, os legisladores brasileiros desenvolveram um "estado de emergência de saúde pública" por meio da Lei 13.979, de 2020. Essa singularidade na própria legislação brasileira possibilita a imposição de medidas restritivas às pessoas para proteção da coletividade, perante a ameaça da pandemia. Ainda que não previsto nas normas constitucionais vigentes, esse estado de emergência de saúde pública é a melhor alternativa jurídica em legislação de crise existente no

Brasil. Limita direitos fundamentais, porém não os restringe ou os suspende como os demais institutos disponíveis. Assim, Gomes (2021) defende ser conveniente a convergência entre essa medida e o sistema constitucional de crises.

Em sentido semelhante, Tom Ginsburg e Mila Versteeg (2020) sustentam que a pandemia representa um tipo particular de emergência. Essa particularidade se explica pelo tipo de ameaça existente, pelo tipo de inimigo enfrentado, pela temporalidade da crise e pela forma como as informações são produzidas e disponibilizadas, na medida em que não há uma concentração da informação no governo, sendo ela proveniente de várias fontes. Em sistemas constitucionais de crises tradicionalmente estabelecidos, as informações são mais rigidamente controladas por agentes executivos dos governos, já que esses modelos de exceção são previstos para ameaças institucionais e republicanas mais diretas. Além disso, a implementação das respostas à crise decorrente da covid-19 requer a coordenação entre diversos atores sociais que não estão sob o controle do Executivo necessariamente. Assim, as teorias de Carl Schmitt sobre poderes emergenciais oferecem uma limitada descrição de respostas institucionais para emergências na era das pandemias e dos desastres naturais causados por mudanças climáticas.

De todo modo, é imperativo que estejamos atentos aos riscos da arbitrariedade, uma vez que essas medidas continuam integrando manifestações de um estado de exceção. Então, nesse sentido, as mobilizações emergenciais de recursos e a liberdade para procedimentos não ordinários continuam presentes como canais possíveis de enfraquecimento da democracia e do próprio Estado de Direito. Por isso, José Sampaio e Christiane Assis (2020) analisam o equilíbrio entre a emergência e a democracia e os direitos fundamentais, procedendo a uma abordagem comparativa internacional para compreender esse novo cenário. Sampaio e Assis entendem que a legitimação jurisprudencial das medidas emergenciais adotadas parece apontar para um estado de exceção informal, de base sanitária e em nome da vida e da saúde.

Gabriel Gomes e Rafael Montoro (2021) procuraram identificar peculiaridades do fenômeno normativo relacionado a um "novo normal" imposto pela pandemia de covid-19, averiguando a adesão ou não a modelos constitucionais de estados de exceção e anomalias em processos normativos restritivos das liberdades. De modo mais destacado, os autores notaram a desestabilização de fontes do Direito, com produção normativa variada e instável. Complementando essa abordagem, Vinício Martinez e Vinícius Scherch (2020) mobilizam a exceção como técnica de governabilidade e a compreendem como elemento eclipsante do processo civilizatório no contexto da pandemia. De forma singular, Martinez e Scherch sustentam que o panóptico, situação em que as tecnologias criadoras de perfil são utilizadas para determinar a vigilância, contribui para a normalização do estado de exceção, viabilizando a práxis autoritária.

Em suma, a pandemia de covid-19, para além de sua particular complexidade, nos coloca perante uma ameaça difusa que é singular, decorrente da necessidade de combate a um vírus em escala global. O que se percebe é que um sistema constitucional tradicional de crises se revelou limitado para o enfrentamento da ameaça sanitária. Os modelos disponíveis de estados de exceção estão, em maior ou menor medida, baseados no instituto francês do estado de sítio do século XVIII, tendo passado por adaptações nos séculos posteriores para incorporar outras modulações possíveis de crises. Por isso, a convergência entre esses modelos tradicionais e a pandemia de covid-19 pode ser um risco à preservação de sistemas democráticos e do Estado de Direito, na medida em que possibilitam a concentração de poderes e a suspensão de direitos e garantias. Ademais, a pandemia que se iniciou no final de 2019 ainda não foi definitivamente superada, ao menos até o momento da redação deste texto. Sua persistência contribui, recorrendo novamente à Giorgio Agamben, para a fixação da excepcionalidade como pragmática cotidiana. É nesse sentido que Edwin Gutarra (2020) questiona sobre o retorno à normalidade após a pandemia e que Gábor Mészáros (2020) sugere a necessidade de se repensar a teoria do estado de exceção depois da pandemia de coronavírus.

Baseando-se no contexto húngaro, Mészáros verificou que as garantias constitucionais não foram suficientes para preservar os valores do Estado de Direito e para ajudar na retomada da normalidade.

Nas próximas seções, partiremos para uma abordagem mais objetiva sobre ações efetivamente adotadas especificamente no estado brasileiro de Minas Gerais para desenvolver uma reflexão mais analítica a respeito de como uma exceção infraconstitucional foi mobilizada no Estado, resultando ou não em uma governança de perfil mais autoritário ou arbitrário.

3 – Aspectos da pandemia no Brasil e em Minas Gerais

No último dia de 2019, a Organização Mundial de Saúde (OMS) recebeu um alerta sobre casos acumulados de pneumonia na cidade chinesa de Wuhan. Em pouco tempo, foi constatado que se tratava de um novo tipo de coronavírus, identificado pela primeira vez em seres humanos. A nova cepa recebeu, em 11 de fevereiro de 2020, a denominação de SARS-CoV-2, e tornou-se o agente responsável por causar a doença globalmente conhecida como covid-19. Ainda antes, no dia 20 de janeiro de 2020, a OMS já havia declarado a existência de um surto do novo coronavírus constituindo-se em uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), que configura o mais alto nível de alerta da OMS. Essa declaração implica enorme mobilização de esforços para promover coordenação e cooperação internacional a fim de interromper a propagação do vírus no planeta, limitando os seus efeitos sobre vidas humanas. Trata-se de um evento extraordinário em que a disseminação de uma doença potencializa o risco de morte por sua contaminação descontrolada no mundo.

Pouco tempo depois, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde caracterizou a doença covid-19 como uma pandemia, ou seja, uma enfermidade de amplitude global, com surtos resultando em riscos à saúde pública em vários locais do mundo ao mesmo tempo. O novo coronavírus demonstrou sua

rápida capacidade de disseminação e sua letalidade inicial. O número de mortes que se passou a verificar decorreu da incapacidade dos sistemas hospitalares para lidar com tamanha quantidade de casos. Como a doença ainda estava sob avaliação de cientistas naquele momento, as medidas emergenciais sugeridas e adotadas internacionalmente priorizaram o distanciamento social para evitar o contágio e a superlotação de hospitais.

A pandemia de coronavírus assolou, inicialmente, a Europa e os Estados Unidos, localidades que apresentaram grande número de casos e registraram altos índices de óbitos. No Brasil, a primeira morte decorrente de covid-19 foi registrada no dia 17 de março de 2020, sendo que a contaminação pelo SARS-CoV-2 já havia sido reportada em território nacional desde o mês anterior. Imediatamente, governos locais começaram a adotar medidas restritivas e recomendar o uso de máscaras em locais públicos para evitar a disseminação do vírus. Na ausência de vacinas ou medicamentos mais eficazes para lidar com a doença, essas foram as medidas mais recorrentemente adotadas.

No entanto, conforme pesquisa de Geraldo Góes e Luan Borelli (2021) publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), a descoordenação entre as esferas federal e estadual na condução de políticas públicas de combate à pandemia de covid-19 no Brasil pode ter afetado negativamente o controle sobre o avanço da doença no território brasileiro. A pesquisa avaliou as políticas públicas em cinco estados da Federação (Amazonas, Ceará, Pernambuco, São Paulo e Rio de Janeiro) para verificar o potencial impacto da descoordenação sobre o agravamento da pandemia. A condução do enfrentamento do problema não levou em consideração a dimensão continental do País e as particularidades estaduais. Ainda que Minas Gerais não tenha figurado entre os estados avaliados, pois levou-se em consideração o maior número de casos registrados até então, os dados obtidos pela pesquisa abrangeram significativa amplitude de características, permitindo a generalização dos resultados à luz do modelo considerado.

De fato, o que se verificou a partir de março de 2020 foi um crescente número de casos de contaminação e de óbitos. A pandemia alterou profundamente a ordem cotidiana no decorrer daquele ano no Brasil; no entanto, foi em 2021 que o País atingiu o auge dos impactos negativos na saúde pública causados pela doença. No mês de junho de 2021, o Brasil chegou a registrar cerca de 125 mil novos casos de contaminação por dia e testemunhou índices de óbitos acima de quatro mil mortes por dia. Configurando-se um cenário desastroso de condução da pandemia, o descontrole, a falta de coordenação entre esferas federal, estadual e municipal e o atraso no início da vacinação fizeram do Brasil um epicentro da doença em 2021.

Considerando-se o recorte temporal dessa análise – entre março de 2020 e dezembro de 2021 –, constata-se o registro de mais de 22 milhões de casos de infecção pelo SARS-CoV-2 no Brasil, perfazendo um total de mais de 619 mil óbitos, o que coloca o País na segunda posição global de maior quantidade de mortes registradas. A vacinação começou no território brasileiro no dia 17 de janeiro de 2021 e prosseguiu muito lentamente e igualmente sem coordenação entre esferas federal e estadual, o que retardou o controle da doença. Ao final do período em análise, contudo, cerca de 80% da população já havia recebido a primeira dose da vacina e aproximadamente 70% da população tinha recebido também a segunda dose da vacina, recomendada inicialmente para uma complementação do ciclo de imunização. Já no início de 2022, a Organização Mundial de Saúde e outros órgãos passaram a recomendar a complementação do esquema de imunização com a aplicação de uma terceira dose das vacinas disponíveis.

Nesse cenário nacional, a presente análise destaca o caso particular do Estado de Minas Gerais, o segundo estado mais populoso do Brasil, localizado na Região Sudeste do País. Conforme dados oficiais apresentados pelo governo de Minas Gerais, o primeiro caso confirmado de covid-19 no território mineiro ocorreu no dia 8 de março de 2020 e a primeira morte pela doença foi registrada no dia 30 daquele mesmo mês. Durante o período verificado na pesquisa, o Estado de Minas Gerais registrou mais de 2,2 milhões

de casos confirmados de contaminação e um total de 56.655 óbitos decorrentes do contágio pelo coronavírus. A faixa etária que mais sofreu com a letalidade da doença foi aquela entre 30 e 39 anos de idade, entre homens e mulheres.

Nos momentos mais críticos da doença, Minas Gerais contabilizou mais de 7.600 casos novos em um dia, em outubro de 2021, e chegou a registrar quase 500 óbitos no dia, em abril de 2021. As cinco cidades mineiras mais impactadas em número de casos foram Belo Horizonte, Uberlândia, Ibirité, Contagem e Montes Claros. As cinco cidades com maior número de óbitos foram Belo Horizonte, Uberlândia, Juiz de Fora, Contagem e Uberaba.

A fim de sintetizar alguns dados que situam a condição de Minas Gerais em relação ao Brasil no contexto da pandemia, apresentamos o quadro abaixo referente ao período compreendido entre março de 2020 e 31 de dezembro de 2021:

	Brasil	Minas Gerais
População	210.147.125	21.411.923
Casos registrados de covid-19	22.222.928	2.222.482
Óbitos registrados por covid-19	618.091	56.655
Porcentagem da população contaminada	10,57%	10,37%
Porcentagem de óbitos por população	0,29%	0,26%
Posição internacional por número de óbitos	2ª	-
Posição nacional por número de óbitos	-	3ª
Mortalidade por 100 mil habitantes	293,5	266,6

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do portal Coronavírus SES-MG (https://coronavirus.saude.mg.gov.br/).

Diante desses aspectos gerais, veremos a seguir como esses dados se relacionam com as ações do governo do Estado de Minais Gerais e como eventuais estados de exceção podem ser percebidos.

4 – Ações do governo de Minas Gerais no enfrentamento da covid-19

Diante do que foi exposto até aqui, é importante salientar que o Brasil, como os demais países do mundo, sofreu bastante os impactos da pandemia de covid-19. Sendo assim, medidas emergenciais para contenção da propagação do vírus foram requisitadas, alterando a ordem cotidiana da sociedade e impondo condutas muito pouco usuais para a realidade brasileira. Como apresentado, o Brasil dispõe, em sua Constituição Federal de 1988, de dois institutos moduladores de estados de exceção no País: o estado de defesa e o estado de sítio. O primeiro deles é previsto para preservar ou restabelecer a ordem pública e a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grande proporção na natureza. Já o segundo é previsto em casos de comoção grave de repercussão nacional e em caso de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. Cumpre ressaltar ainda que o estado de sítio só pode ser mobilizado mediante a comprovada ineficácia das medidas tomadas durante o estado de defesa. Nos dois institutos, está prevista a suspensão de alguns direitos e garantias fundamentais, como a liberdade de reuniões, o sigilo de correspondência e comunicação e a inviolabilidade do lar. Por outro lado, ficam autorizadas detenções, intervenções em empresas de serviços públicos e requisições de bens.

Logo, nota-se que nenhum dos dois institutos previstos na Constituição de 1988 são adequados em caráter emergencial para lidar com a pandemia de covid-19, que não pode ser qualificada em nenhuma das disposições apresentadas. Vimos, então, que os legisladores brasileiros articularam a criação de uma nova modulação da exceção para a demanda sanitária vigente, o estado de emergência de saúde pública, previsto especificamente para o enfrentamento da pandemia de coronavírus, visando preservar a coletividade. No entanto, e mais importante para essa análise, os três institutos de exceção mencionados são atribuições do governo federal, podendo ser declarados somente pela Presidência da República ou pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, as autoridades executivas estaduais

não possuem competência para declaração dessas medidas de exceção.

A demonstração da existência desses institutos é importante para ressaltar as modulações da exceção previstas que estavam ou estão disponíveis para o enfrentamento de uma grave crise decorrente de uma emergência internacional, caso da pandemia de covid-19. Como demonstrado no decorrer do texto com amparo em outras pesquisas, não houve articulação adequada entre as autoridades federal e estadual no enfrentamento do vírus. Assim, mesmo que uma nova modulação da exceção tenha sido produzida às pressas para lidar com as circunstâncias, a disseminação da doença ocorreu em larga escala e ações desencontradas marcaram os esforços estaduais como resposta à crise.

Diante desse cenário, é possível analisar o desenvolvimento da pandemia no Brasil sob o prisma fragmentado das ações estaduais sem uma coordenação federal estabelecida. Como aponta o quadro da seção anterior, o contexto da pandemia em Minas Gerais equipara-se plenamente ao ocorrido em nível nacional em matéria de seus impactos, como a proporção da população infectada e a proporção da população vitimada pela doença. Pode-se dizer que Minas Gerais reproduziu em nível estadual, guardadas as devidas singularidades, o que a pandemia representou em nível nacional. Para tratar das ações estabelecidas, contudo, é preciso observar o texto normativo estadual e identificar os institutos e os recursos possíveis e disponíveis para o governador do Estado.

Conforme José Sampaio e Christiane Assis (2021), as unidades subnacionais são dotadas de autonomia constitucional que é limitada pela Constituição Federal. Nesse sentido, há diferentes graus de autonomia dos estados. As Constituições estaduais não são necessariamente espelhos da Constituição Federal, sendo que, em algumas circunstâncias, não possuem atribuições para reproduzir o que há em uma legislação nacional. O caso da exceção se enquadra nesse contexto, já que suas modulações encontradas na Constituição Federal envolvem problemas e atribuições que são

da alçada de autoridades nacionais. Assim, essas Constituições subnacionais lidam com a excepcionalidade sob outros aspectos – distintos de uma abordagem de guerra, conflitos e manutenção da ordem e da paz –, principalmente eventos da natureza e desastres ambientais. Sampaio e Assis argumentam que as Constituições estaduais no Brasil ousaram pouco, até mesmo porque a Constituição Federal é bastante ampla, por um lado, e deixou pouco espaço para originalidades, por outro lado.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989, não apresenta seções próprias para lidar com emergências e situações excepcionais. No entanto, faz uso recorrente das expressões "calamidade" e/ou "calamidade pública", ainda que não haja uma definição específica contida no próprio texto normativo para definir tais situações. Percebe-se que a calamidade é decorrente de situações excepcionais porque elas autorizam ações excepcionais do Poder Executivo de Minas Gerais, mobilizando recursos financeiros e instituições armadas para lidar com suas ocorrências.

Para compreender a mobilização de medidas de exceção durante a pandemia de covid-19 no Estado de Minas Gerais, é preciso, então, apreciar a legislação produzida no período compreendido entre março de 2020 e dezembro de 2021. Desde o primeiro momento da emergência sanitária no Estado, o governo mineiro disponibilizou um portal para acompanhamento de suas ações (coronavirus.saude.mg.gov.br), em que reúne dados sobre a disseminação da doença em seu território, número de óbitos registrados, quantidade de pacientes recuperados, legislação específica, boletins epidemiológicos e, mais recentemente, relatórios sobre o andamento da vacinação em Minas Gerais. Com base nessas informações, é possível proceder a uma análise sobre o que se verifica no Estado.

Para responder às demandas provocadas pela pandemia de covid-19, o governo do Estado de Minas Gerais editou 51 leis, 35 decretos, 59 portarias e 89 resoluções. Entre as várias questões abordadas no contexto, estão disposições envolvendo serviços essenciais, créditos extras, instituição de comitês, alteração no

funcionamento e no prazo de serviços, adoção de programas e prestação de auxílios, por exemplo. E, para além desse repertório, algumas dessas disposições são pertinentes à presente análise envolvendo medidas de exceção, conforme expressa o quadro abaixo.

Disposição	Identificação	Objeto
Lei	23.631, 23.651, 23.657, 23.658, 23.659, 23.660, 23.661, 23.663, 23.664, 23.665, 23.666, 23.668, 23.669, 23.671, 23.673, 23.675, 23.677, 23.678, 23.681 e 23.684	Dispõem sobre a adoção de medidas para o enfrentamento do estado de calamidade pública decorrente da pandemia.
Lei	23.655	Dispõe sobre a responsabilidade de autoridade estadual pelo exercício irregular do poder regulamentar.
Decreto	113	Declara situação de emergência em saúde pública no Estado.
Decreto	47.891	Reconhece o estado de calamidade pública decorrente da pandemia.
Decreto	48.040	Mantém o reconhecimento do estado de calamidade pública.

Fonte: Elaborado pelo autor com base dos dados do portal Coronavírus SES-MG (https://coronavirus.saude.mg.gov.br/).

Dessa forma, verifica-se a promulgação de 21 leis e 3 decretos envolvendo o objeto proposto para análise. Não foram encontradas portarias ou resoluções relacionadas com o objeto da exceção. Nesse universo de disposições publicadas a respeito da crise causada pela pandemia, convém destacar inicialmente o Decreto 113, de 12 de março de 2020, editado antes ainda da promulgação de uma série de medidas em território estadual que, a partir do dia 17 do mesmo mês, alterou a normalidade dos serviços cotidianos. Nesse decreto, o governo de Minas Gerais já declarava a situação de emergência em saúde pública, alertando para um contexto de excepcionalidade em razão do surto de coronavírus. Cumpre ressaltar que essa medida entrou

em vigor em consonância com a Lei Federal 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispunha sobre as medidas de enfrentamento da pandemia. No âmbito da legislação mineira, o decreto determinou a realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas e tratamentos médicos específicos, ainda que, naquele momento, não houvesse qualquer vacina disponível no mundo para aplicação na população nem tratamento comprovadamente eficaz da doença. Outra medida de exceção explicitada no decreto foi a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento do coronavírus.

Alguns dias depois, em 20 de março de 2020, o Decreto 47.891 reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da pandemia em Minas Gerais. Como já apresentado, essa é uma nomenclatura que aparece com frequência nas legislações relativas à pandemia, expressando uma das manifestações de um estado de exceção. Possui como particularidade, contudo, a transitoriedade entre normas constitucionais nacionais e normas infraconstitucionais, disponível a estados e municípios em situações emergenciais. O ocorrido em Minas Gerais atesta a existência e a utilização desse estado de exceção infraconstitucional, composto por suas características mais marcantes: a excepcionalidade da medida, a temporalidade prevista e a aprovação pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, o referido decreto instituía o estado de calamidade pública em Minas Gerais até o dia 31 de dezembro de 2020, mediante conhecimento da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, autorizando a ocupação e o uso temporário de bens e serviços necessários ao enfrentamento da crise. Em razão da ausência de solução para a crise decorrente da pandemia, o estado de calamidade pública foi ratificado pelo Decreto 48.040, de 17 de setembro de 2020, em todo o território mineiro.

Verifica-se em maior profusão a edição de leis em Minas Gerais para o enfrentamento da pandemia de covid-19. Uma legislação própria foi produzida no Estado para regulamentar as medidas adotadas possíveis no enfrentamento do surto de

coronavírus no contexto do estado de calamidade pública. Esse movimento teve início com a Lei 23.631, de 2 de abril de 2020, que dispunha sobre a adoção de medidas emergenciais. Depois dessa data, a referida lei sofreu mais 19 alterações, conforme seus identificadores apresentados no quadro acima. A princípio, a lei estabeleceu como medidas excepcionais possíveis de serem adotadas pelas autoridades públicas competentes o isolamento, a quarentena, a realização compulsória de alguns procedimentos e a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas. Essas medidas permaneceram presentes nas adições posteriores, que incluíram outros aspectos funcionais sobre a utilização de recursos médicos, leitos hospitalares, trabalho remoto, escala de trabalho e afins. De modo que convém destacar a edição de outras três normas, nesse contexto de pandemia, com implicações mais diretas para a excepcionalidade, no que concerne à limitação de direitos e à responsabilização pelos atos tomados, sendo uma delas a de maior relevância para esta abordagem.

Nesse sentido, a Lei 23.655, de 10 de junho de 2020, dispunha sobre a responsabilidade da autoridade estadual pelo exercício irregular do poder regulamentar. Essa norma ressaltou que a expedição de ato normativo infralegal (decretos, instruções, portarias, circulares, memorandos e afins) em desacordo com a legislação estadual seria considerado como ato de improbidade administrativa. Além disso, vedou a criação de direitos ou deveres não previstos em lei, bem como a ampliação, restrição, modificação, extinção ou anulação de direitos e deveres não previstos em lei. A promulgação dessa medida denota a preocupação e o cuidado necessários para contenção dos abusos possíveis em contextos excepcionais, revelando-se como aspecto salutar das ações tomadas pelo governo de Minas Gerais nesse contexto emergencial.

Por fim, apresenta-se abaixo uma nuvem de palavras derivada da legislação produzida durante a pandemia no período referenciado pela presente pesquisa, um recurso que nos permite visualizar os termos mais recorrentes nessas leis e nesses decretos.



Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação mencionada anteriormente.

Conforme pode-se perceber, evidencia-se aquilo que é mais urgente no contexto da pandemia de covid-19, isto é, a preservação da vida e da saúde da população mineira. Nesse levantamento realizado com a legislação produzida em Minas Gerais durante a pandemia, a palavra "saúde" foi a que mais figurou nas leis e nos decretos analisados (31 vezes), seguida por termos que são motivadores da emergência sanitária "covid" (28 vezes) e "pandemia" (18 vezes). Para o escopo desta pesquisa, destaca-se a grande recorrência relativa dos termos "emergência" (7 vezes), "direitos" (4 vezes), "crise" (2 vezes), "urgência" (1 vez), "necessidade" (1 vez), "extraordinário/extraordinárias" (1 vez) e "emergenciais" (1 vez). Dessa forma, percebe-se que a questão da excepcionalidade esteve sempre em voga orbitando a saúde, como demonstra a imagem, atestando, em vias de conclusão, a relevância da abordagem proposta nesta pesquisa.

5 – Considerações finais

É inegável o impacto da pandemia de covid-19 para esta primeira metade do século XXI. Sem dúvida, trata-se de um dos eventos de maiores proporções para a humanidade, resultando em uma onda de repercussão pelo mundo desde o seu surgimento na China, em 2019. Ainda que as pandemias não sejam

novidades na história humana, o fenômeno mundial envolvendo a nova cepa do coronavírus trouxe consequências incalculáveis para a vida social, econômica e, claro, sanitária. A nova pandemia difere das anteriores pela marcada presença da tecnologia na vida cotidiana. Hoje dispomos de meios de comunicação que são instantâneos e capazes de conectar pessoas em qualquer lugar do mundo por meio de uma tela de dispositivo. Também somos capazes de realizar os mais diversos tipos de trabalho a distância, minimizando os efeitos do isolamento. E, sobretudo, o avançado estado científico de nossa época é capaz de proporcionar o desenvolvimento de vacina em tempo recorde para o enfrentamento de uma crise sanitária dessa proporção.

Ainda assim, conforme visto no decorrer do texto, a gravidade da pandemia de covid-19 alterou significativamente as práticas ordinárias e cotidianas das sociedades, envolvendo liberdades e a própria atuação da administração pública. Governos e lideranças sociopolíticas mundiais precisaram agir com muita rapidez e qualidade para evitar o completo colapso de sistemas de saúde, extremamente sobrecarregados por pacientes contaminados pelo vírus. As experiências internacionais prévias mostraram ao Brasil a importância de se respeitar a doença e de efetuar as devidas medidas cautelares visando a preservação da vida humana. No entanto, o levantamento documental e bibliográfico desta pesquisa constatou o difundido cenário de ausência de coordenação nacional no enfrentamento da doença. De tal modo que o governo federal não se empenhou em articular com os estados da Federação uma ação comum capaz de potencializar a limitação da propagação da covid-19. Essa ausência de coordenação fez do País um epicentro da doença, levando o Brasil à infeliz marca de 2º país do mundo em número de mortes decorrentes da pandemia.

Quando pensamos os mecanismos de crise existentes na legislação brasileira, vemos que não havia nas normas nacionais nenhum dispositivo de exceção disponível para o governo federal lidar com um problema dessa categoria. De modo que os institutos do estado de defesa e do estado de sítio existentes na Constituição Federal de 1988 não são efetivamente aplicáveis para o

caso de crises sanitárias, sobretudo para uma pandemia como a testemunhada. Estando em defasagem em relação a um contexto legislativo internacional, o levantamento desta pesquisa demonstrou que o Brasil procurou formular emergencialmente uma nova categoria de estado de exceção para lidar com a questão pandêmica. Os legisladores brasileiros desenvolveram, então, um "estado de calamidade pública decorrente da pandemia", criando condições para que os agentes executivos desempenhassem as ações necessárias ao enfrentamento da pandemia. Importante ressaltar, contudo, que se trata de uma iniciativa legislativa nacional para aplicação em todo o território brasileiro.

Este trabalho, no entanto, procurou avaliar as implicações da pandemia em uma escala mais reduzida dentro do contexto nacional, tomando o Estado de Minas Gerais como um laboratório para análise de possíveis manifestações de estados de exceção. Para tanto, seguiu-se a perspectiva que sustenta a existência de estados de exceção infraconstitucionais, ou seja, situações que possibilitam a adoção de medidas excepcionais para viabilizar ações emergenciais em estados e municípios sem a necessidade de aprovação do governo federal ou do Poder Legislativo nacional. Tendo, então, outras prerrogativas, essas manifestações de estados de exceção estão disponíveis para prefeitos(as) e governadores(as) lidarem com tipos de crises e de ameaças distintos daqueles previstos na Constituição Federal de 1988. Essas ações emergenciais visam atribuir competências aos agentes executivos para que eles possam enfrentar questões que envolvem desastres naturais e emergências sanitárias, como no caso da pandemia. Assim, esses agentes executivos podem excepcionalmente mobilizar recursos, alterar o funcionamento de serviços e instituições e mesmo suspender alguns direitos fundamentais por tempo predeterminado, como medidas necessárias para superação da crise.

Seja como for, as manifestações dos estados de exceção em sua manifestação clássica nacional e dos estados de exceção infraconstitucionais são percebidas com base nos mesmos pressupostos, quais sejam: o enfrentamento emergencial de uma crise, a alteração da ordem cotidiana por período predefinido,

o empoderamento do Poder Executivo para lidar com a crise e a autorização para suspensão de direitos e garantias justificável para o retorno da normalidade. Diante dessas prerrogativas – que são de grande impacto e, por isso mesmo, excepcionais –, há vasta reflexão teórica e prática acerca da implicação das manifestações desses estados de exceção na sociedade. Vimos, a partir do referencial teórico apresentado, que a exceção é tratada como marca da contemporaneidade, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. O ímpeto pela suspensão de direitos com base em pressupostos legais de enfrentamento de ameaças constitui uma lógica que se difundiu pelo mundo adaptando o discurso com base em diferentes supostas ameaças. Nesse contexto mencionado, podem ser elencadas as ameaças que envolvem a violência, as ameaças terroristas e, mais recentemente, a pandemia de coronavírus. Conforme aponta Günter Frankenberg (2018), a noção de suspensão de direitos em razão da preservação da segurança ganhou espaço em diferentes contextos sociais. E, associado a isso, a tendência ao arbítrio faz da exceção uma pragmática da contemporaneidade, de acordo com as reflexões de Giorgio Agamben (2004).

Mas a pandemia de covid-19 é um elemento inteiramente novo nesse cenário, com proporções não esperadas e consequências imprevistas até há muito pouco tempo. Nesse sentido, o enfrentamento de um inimigo não humano e microscópico, como é o caso de um vírus com alta capacidade de dispersão e de letalidade, não era algo contemplado por legislações de diversos países, entre os quais o Brasil. Seja como for, e mediante as características mobilizadas pela exceção, a tradicional tendência ao arbítrio e ao abuso do poder se manifesta mesmo em um contexto de crise sanitária como esse. Então, e não por menos, autores como Gábor Mészáros (2020) alertam para a necessidade de se pensar a teoria da exceção após a crise decorrente da covid-19, já que, por um lado, cientistas alertam para o risco de frequência cada vez maior de pandemias decorrentes de doenças respiratórias e, por outro lado, há a necessidade de conter os ímpetos abusivos do poder, o arbítrio e o autoritarismo que podem ganhar condições muito propícias para expansão em contextos de estados de exceção.

O empenho para construir uma reflexão a respeito das manifestações de estados de exceção infraconstitucionais com base na experiência do Estado de Minas Gerais, em decorrência da pandemia de covid-19, é, em certa medida, uma inovação teórica e metodológica que reduz escalas de observação e atenta para a ação de agentes executivos não nacionais. Dedicamos toda uma parte do texto para descrever as ações adotadas pelo governo mineiro entre os meses de março de 2020 e dezembro de 2021 a fim de averiguar manifestações de estados excepcionais criados em decorrência da pandemia e de constatar possíveis abusos desse poder decorrente. Vimos, por meio de levantamento feito em acervos institucionais e oficiais, que uma legislação específica envolvendo leis e decretos foi produzida para lidar com a crise sanitária. Constatou-se que o governo de Minas Gerais esteve em convergência com o governo federal no reconhecimento da manifestação de um estado de calamidade pública decorrente da pandemia, a fim de viabilizar ações emergenciais.

Por meio de leis e decretos próprios do Estado de Minas Gerais, foi declarada situação de emergência em saúde pública no território mineiro. Iniciando suas ações emergenciais em março de 2020, com o agravamento da pandemia no Brasil, o governo de Minas se valeu dessa excepcionalidade para suspender alguns direitos, fechando as fronteiras do Estado e limitando o direito de ir e vir, de modo a restringir a circulação de pessoas em seu território. Entretanto, isso não foi suficiente para frear a contaminação e o número de óbitos no Estado. Averiguadas as ações formais adotadas por Minas Gerais, percebe-se que tais condutas não estão distantes daquelas aplicadas por outros estados da Federação e mesmo por outros Estados nacionais, com justificativa plausível de contenção da propagação do vírus. Dessa forma, não foi verificada, na legislação consultada, qualquer ação que implicasse significativos impactos na governança pública, ameaçando a existência ou o correto funcionamento das instituições mineiras, bem como não se verificou a perda desproporcional de direitos por parte da sociedade. Ou seja, as ações do governo de Minas Gerais mantiveram-se consonantes com o princípio da razoabilidade e com o princípio da proporcionalidade das ações para o enfrentamento da crise.

6 – Referências

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

CORRADETTI, Claudio; POLLICINO, Oreste. The "war" against covid-19: state of exception, state of siege, or (constitutional) emergency powers? The italian case in comparative perspective. **German Law Journal**, v. 22, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

FRANKENBERG, Günter. **Técnicas de Estado**: perspectivas sobre o Estado de Direito e o estado de exceção. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Estado de exceção e supressão das liberdades: da normatização francesa à pragmática da contemporaneidade. **Cadernos de História**, v. 21, n. 35, dez. 2020a.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. "Si la France le savait...": a utilização do estado de sítio na França (1791-1918). **Revista de História UNISINOS**, v. 25, n. 1, jan./abr. 2021a.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Técnicas de exceção no Estado de Direito. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 26, n. 3, 2021b.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio (org.). **Medidas de emergência na administração pública**. Nova Xavantina: Pantanal, 2020b.

GASPARETTO JÚNIOR, Antonio; TANAGINO, Pedro Ivo Dias (org.). **Democracia e estado de exceção**: entre o temporário e o permanente. Curitiba: CRV, 2020.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. Binding the unbound executive: checks and balances in times of pandemic. **Public Law and Legal Theory Research Paper Series**, v. 52, June 2020.

GÓES, Geraldo Sandoval; BORELLI, Luan. **Implicações da descoordenação entre as esferas federal e estadual na condução de políticas públicas de combate à pandemia de covid-19 no Brasil**. Brasília: Enap, 2021.

GOMES, Gabriel de Moraes; MONTORO, Rafael Siqueira. Covid-19, fontes do Direito e estado de exceção: análise transnacional. **Diké**, v. 19, 2021.

GOMES, Vinícius da Costa. (In)aplicabilidade do sistema constitucional de crise à pandemia de covid-19: um debate sobre os mecanismos democráticos aplicáveis a situações de anormalidade. **Revista de Estudos Jurídicos UNA**, v. 8, n. 2, 2021.

GUTARRA, Edwin Figueroa. Estados de excepción, Covid-19 y derechos fundamentales. **Revista Oficial del Poder Judicial**, v. 11, n. 13, 2020.

MARTINEZ, Vinício Carrilho; SCHERCH, Vinícius Alves. A normalização do estado de exceção na pandemia coronavírus. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 15, n. 3, 2020.

MÉSZÁROS, Gábor. Rethinking the theory of state of exception after the coronavirus pandemic? The case of Hungary. In: **Regional Law Review**, 2020.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 1989. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 113, de 12 de março de 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DNE&num=113&comp&ano=2020. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.891, de 20 de março de 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47891&ano=2020. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.040, de 17 de setembro de 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=48040&comp=&ano=2020. Acesso em: 6 ago. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.655, de 10 de junho de 2020**. Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23655&comp=&ano=2020. Acesso em: 6 ago. 2022.

SAINT-BONNET, François. **L'État d'exception**. Paris: PUF, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite; ASSIS, Christiane Costa. Estados excepcionais e restrição de direitos. *In*: PILAU SOBRINHO; CALGARO, Cleide; ROCHA, Leonel Severo (org.). **Covid-19 e seus paradoxos**. Itajaí, SC: UNIVALI, 2020.

SAMPAIO, José Adércio Leite; ASSIS, Christiane Costa. O constitucionalismo subnacional nos estados federados. **Revista Jurídica Direito e Paz**, v. 15, n. 43, 2021.

SCHMITT, Carl. **La dictadura**. Madrid: Revista de Ocidente, 1968.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. **Teologia política**. Madrid: Trotta, 2009.

TÓBON, Mary Luz; MENDIETA, David; GASPARETTO JÚNIOR, Antonio. Los modelos constitucionales de los estados de excepción en época de crisis global. **Revista Jurídica UniCuritiba**, Curitiba, v. 3, n. 65, 2021.

Recebido em 20/4/2022
Aprovado em 22/7/2022

3

Unilateralismo do Executivo e cadeias de delegação defasadas

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.42-3

Júlio César Guimarães de Paula[1]

Resumo: A ideia de delegação se concentra na concessão de autoridade a atores constituídos de alguma autoridade institucional. A essência da delegação passa minimamente por três dimensões. (1) a quem delegar; (2) o que delegar e (3) e o quanto delegar. Assim, em quais cenários o Legislativo, enquanto "ator principal" nesse processo, tem incentivos para rever os paradigmas da delegação ao Executivo? Os trabalhos de Arretche (2009, 2013) sintetizam bem a gênese do processo de ressignificação do papel federativo dos estados brasileiros a partir de meados dos anos 1990. O fato é que algumas normas federais impuseram fortes restrições orçamentárias aos níveis subnacionais de governo, em especial aos estados da federação. Com base em tal diagnóstico, proponho o conceito de "cadeias de delegação defasadas", como forma de caracterizar as mudanças ocorridas no federalismo brasileiro e suas consequências para os fundamentos da relação Executivo-Legislativo nos estados da federação. O mecanismo que sustenta a ideia de defasagem delegativa é que os choques constantes na atratividade institucional do *agente* fomentam atividades recalcitrantes do ator principal. A hipótese de trabalho principal é que em períodos de defasagem delegativa os governadores potencializam suas ações unilaterais, como forma de manter alguma capacidade de *policy-making* sobre as políticas públicas. Sob esse prisma, os achados apontam para uma confluência entre os mecanismos "períodos de defasagem delegativa" e "estabelecimento de atos unilaterais dos governadores".

1Doutorando e mestre em Ciência Política, especialista em Políticas Públicas e Estatística e graduado em História e Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da mesma instituição (DCP-UFMG). Currículo: http://lattes.cnpq.br/9092944472509910. Contato: juliogcpaula@gmail.com.

Palavras-chave: Delegação. Federalismo. Unilateralismo. Executivo. Defasagem delegativa.

Abstract: *The idea of delegation focuses on the granting of authority to actors of some institutional authority. The essence of delegation has at least three dimensions. (1) to whom to delegate; (2) what to delegate and (3) and how much to delegate. So, in which scenarios does the Legislature, called "Principal", have incentives to review the paradigms of delegation to the Executive? Arretche's work (2009, 2013) summarizes the genesis of the process of resignification of the federative role of Brazilian states from the mid-1990s onwards. The fact is that some federal regulations imposed strong budget restrictions on subnational levels of government, specially to the states of the Federation. Based on this diagnosis, I propose the concept of Lagged Delegation Chains, as a way of characterizing the changes that have taken place in Brazilian federalism and their consequences for the foundations of the Executive-Legislative relationship in the states of the Federation. The mechanism that supports the idea of delegative lag is that the constant shocks in the institutional attractiveness of the agent foster recalcitrant activities of the principal. The main working hypothesis is that in periods of delegative lag, governors potentiate their unilateral actions, such as maintaining some capacity of public policy-making. In this light, the findings point to a confluence between the two mechanisms: periods of delegative lag and the establishment of unilateral acts by governors.*

Keywords: *Delegation. Federalism. Unilateralism. Executive. Delegative lag.*

1 – Introdução

O presente trabalho tem por objetivo analisar as ações unilaterais dos governadores de Minas Gerais no período de 1991 a 2018. Esse unilateralismo será mensurado com base na publicação de atos normativos pelo Poder Executivo estadual. Paralelamente, desenvolvo o conceito de "cadeias de delegação defasadas", que são estruturas delegativas nas quais o *agente* perde constantemente atratividade delegativa, por meio de choques exógenos à estrutura de delegação. Assim, com base na sistematização dos conceitos de unilateralismo do Executivo e cadeias de delegação defasadas, o trabalho tem por objetivo principal discutir a relação teórica e empírica entre esses fenômenos aparentemente distintos. A hipótese de tra-

balho principal é que, em períodos de defasagem delegativa, os governadores potencializam suas ações unilaterais, como forma de manter alguma capacidade de *policy-making* sobre as políticas públicas.

É importante destacar que os trabalhos sobre os fundamentos da política estadual têm ganhado centralidade na ciência política brasileira (SANTOS, 2001; TOMIO, RICCI, 2009, 2010). Nesse sentido, as diferentes dinâmicas de institucionalização e desenvolvimento institucional dos Legislativos estaduais contribuíram para consolidar análises focadas no relacionamento entre os Poderes (SANTOS, 2001). Contudo, os olhares para o Poder Executivo e sua dinâmica ainda são residuais.

Sob esse prisma, o estudo se insere no campo de pesquisa denominado *"presidência institucional"*. Genericamente, os estudos vinculados ao campo se detêm aos fundamentos das ações unilaterais dos chefes do Poder Executivo, ou seja, a capacidade de presidentes de moldar e orientar a formulação de políticas públicas. Duas dimensões orientam os estudos, uma dimensão legislativa e uma dimensão administrativa. O presente estudo se insere na segunda. Tal campo de estudos tem ganhado cada vez mais relevância, dada a atenção que os chefes do Poder Executivo têm dispensado a esses dispositivos.

Assim, como forma de contribuir para o debate, o presente trabalho está dividido em seis seções, além da presente introdução. Na primeira seção, apresento os aspectos teóricos da relação entre delegação e instituições políticas. Na seção seguinte, destaco os problemas constitutivos das estruturas de delegação e da relação entre "agente" e ator "principal". Na terceira, sistematizo o conceito de cadeias de delegação defasadas, com base na estrutura federativa brasileira. Na quarta, conecto os conceitos de defasagem delegativa e unilateralismo do Executivo. Na quinta, apresento a estrutura dos dados e as técnicas econométricas utilizadas. Por fim, apresento uma discussão dos resultados e sinalizo para futuros passos da pesquisa.

2 – Delegação e instituições políticas

A ideia de delegação se concentra na concessão de autoridade a atores constituídos de alguma autoridade institucional. A essência da delegação passa minimamente por três dimensões. (1) a quem delegar; (2) o que delegar; e (3) o quanto delegar. Duas situações são observáveis nas instituições políticas: a primeira é quando a autoridade do cargo é fixa, e a segunda, quando o *agente* é designado e sua autoridade é constituída posteriormente (BENDOR; GLAZER; HAMMOND, 2001). Entender essa lógica é essencial para o entendimento do fluxo informacional constitutivo das cadeias de delegação. Assim, em decorrência da racionalidade limitada dos atores, caracterizada pela posse limitada de informações, multiplicam-se as possibilidades de oportunismo. Para Williamson (1987), esses conflitos manifestam-se tanto *ex ante* quanto *ex post* em relação ao momento da delegação, traduzindo-se nos problemas de seleção adversa[2] e de risco moral[3], respectivamente.

Uma contribuição importante sobre a relação entre delegação e instituições políticas está no trabalho de Kiewiet e McCubbins (1991). Os autores delinearam o funcionamento da estrutura de delegação no Congresso norte-americano e os problemas criados pela relação *Principal-Agent,* e os meios utilizados pelos quais os atores principais podem controlar seus agentes*.* A sabedoria dominante, até então, trabalhava com a ideia de abdicação de prerrogativas por parte do parlamento. A introdução da ideia de delegação no debate traz para a discussão um aspecto mais estratégico da relação entre os Poderes.

Kiewiet e McCubbins (1991) procuram se opor à hipótese de abdicação, argumentando que a aparente "abdicação" na verdade reflete um esforço da maioria do Congresso em perseguir seus objetivos. Dessa forma, segundo os autores, a criação de uma autorização central não prejudica os objetivos do

2 O agente tem como foco a agenda do ator principal (alto custo informacional).

3 O agente foca nos próprios interesses.

Congresso, já que os fluxos informacionais entre o Congresso e as agências executivas não foram obstruídos. Em situações de equilíbrio[4] entre ator principal-agente, a delegação é uma solução comum para problemas de ação coletiva e instabilidade de escolha social, produzindo importantes ganhos de produtividade na relação entre os atores. A teoria sobre os fundamentos da relação Executivo-Legislativo procurou analisar essa dimensão estratégica da delegação, com base em duas dimensões: as comissões e os partidos políticos. Assim, em ambos os modelos essas instituições seriam responsáveis pela redução dos custos de transação e de resolução dos problemas de ação coletiva.

O papel estratégico das comissões foi abordado com base em duas perspectivas. A primeira é conhecida como distributivista. Nesse modelo teórico, o sistema de comissões é o lócus privilegiado de ação individualizada dos parlamentares. A consequência desse processo é a promoção de políticas particularistas, que visam ao sucesso eleitoral. Assim, a delegação de prerrogativas às comissões mitigaria os custos de transação e possibilitaria ganhos de troca entre os parlamentares (MAYHEW, 1974; SHEPSLE, 1979). Uma outra perspectiva fundada na delegação de prerrogativas às comissões é a teoria informacional. Nesse modelo, as instituições operam além do conflito distributivo, elas podem e devem atuar para dirimir as assimetrias informacionais entre os atores políticos (KREHBIEL, 1990).

A atuação estratégica dos partidos políticos e dos líderes partidários no Poder Legislativo foi sistematizada nos trabalhos de Cox e McCubbins (2005). No modelo teórico, utilizando regras institucionais, o partido majoritário exerce forte controle sobre o processo legislativo, atuando, nas palavras dos autores, como um cartel, na medida em que controla o processo deci-

4 Segundo Bendor, Glazer e Hammond 2001, um jogo com equilíbrio de Nash ideal de Pareto único ocorre um alinhamento ótimo entre *Principal-Agent*. Há um alinhamento de expectativas entre os atores. Nenhum dos jogadores têm a ganhar alterando sua estratégia de forma unilateral. É um sistema estável de competição. Não é possível, participando de algum esquema que siga o modelo de equilíbrio de Nash, qualquer um dos participantes ganhar vantagem sobre os outros utilizando apenas escolhas e ferramentas próprias.

sório. Variáveis institucionais, como: (1) poder de agenda; (2) indicação dos membros das principais comissões; e (3) controle de postos no interior do Legislativo, são essenciais para o entendimento da atuação dos líderes partidários no âmbito do parlamento (COX e MCCUBINS, 1993).

As estruturas de delegação, as cadeias de incentivo e os custos de transação estão bem documentados pela literatura, tanto empírica quanto teoricamente, no que tange aos processos endógenos ao Poder Legislativo. *Porém, qual o acúmulo de conhecimento da disciplina sobre a amplitude da delegação ao Poder Executivo, em especial a gabinetes e burocracias?*

Pensar a delegação ao Executivo nos traz aspectos mais heterodoxos da análise política. As estruturas do Poder Executivo são mais porosas às ações políticas e contingências e, consequentemente, mais suscetíveis às ações unilaterais dos chefes do Poder. Segundo Almeida (2018), a popularidade é um preditor para se aferir a amplitude da delegação concedida ao chefe do Executivo. A popularidade elevada carrega consigo uma maioria parlamentar que se beneficia da aprovação do presidente e que tem interesse em apoiar suas iniciativas legislativas. Nesse modelo, chamado de presidencial, o chefe do Executivo é o ator protagonista na resolução dos problemas de ação coletiva.

Contudo, além da popularidade, outros fatores contribuem para a delegação de prerrogativas ao Executivo, como a natureza das políticas a serem delegadas, a assimetria informacional entre os atores e os custos de oportunidade envolvidos na formulação da política. Epstein e O'Halloran (1999) apontam justamente esse caminho. Segundo os autores, a delegação ao Executivo é motivada pelos custos de transação. A incerteza parlamentar, especialmente com relação ao resultado eleitoral, seria um importante fator preditor da amplitude da delegação.

A ideia de custos de transação é essencial para o entendimento da estrutura de delegação. Em linhas gerais, ela se refere aos custos relacionados ao monitoramento, à manutenção e ao cumprimento dos contratos entre ator principal e agente.

Os custos são variáveis e marcados por diferentes estruturas de governança. Epstein e O'Halloran (1999) apontam que em governos divididos e cenários marcados pela incerteza, são impostos custos de transação mais elevados aos atores. Nesse sentido, a literatura especializada destaca que a delegação é uma função do grau de atratividade de *agente,* ou seja, até que ponto ele consegue dirimir problemas de ação coletiva e equalizar possíveis assimetrias informacionais. Já a sua amplitude se relaciona aos custos de transação envolvidos nessa cadeia. Assim, quando esses custos se elevam, os fundamentos institucionais da relação entre *ator principal* e *agente* podem ser ressignificados. Esse é o ponto da próxima seção.

3 – Os dilemas da delegação

A presente seção tem por objetivo responder à seguinte questão. *Em quais cenários o Legislativo, enquanto ator principal, tem incentivos para rever os paradigmas da delegação ao Executivo?* Entender teoricamente esse processo é essencial para a análise das sequências de jogadas permitidas aos atores.

Com relação ao controle legislativo da delegação, é possível afirmar que a popularidade é um fator importante. Em cenários de alta popularidade, o parlamento tem poucos incentivos para controlar a delegação ao Executivo, pois os parlamentares podem obter benefícios eleitorais das políticas implementadas pelo Executivo. Contudo, a perda de popularidade pode acirrar conflitos e legitimar uma ação mais reativa do Legislativo (ALMEIDA, 2018). A nomeação de ministros cujas preferências sejam alinhadas com a maioria parlamentar, o monitoramento das proposições de origem do Executivo e o fortalecimento informacional das comissões permanentes são as estratégias mais comuns utilizadas pelo Poder Legislativo para confrontar as ações do Executivo.

A literatura tem discutido cada vez mais o controle da delegação aos órgãos da burocracia do Poder Executivo. Nesse diapasão teórico as burocracias são entendidas como atores

políticos, ou seja, com interesses e preferências intensas sobre as políticas públicas. Segundo McCubbins e Schwartz (1984) o parlamento inclui na legislação um aparato que orienta o processo decisório interno aos órgãos. Por meio desse aparato, estabelece-se o controle sobre a capacidade de as burocracias implementarem políticas. Esses controles operam em duas dimensões. Uma é ligada ao controle dos órgãos burocráticos; a outra, à redução das assimetrias informacionais entre o parlamento e a sociedade. Com isso, os autores trazem as ideias de *police patrol* e *fire alarms.*

A ideia de *police patrol,* ou controle por patrulha, funda-se na supervisão e no controle pelo Poder Legislativo de um determinado órgão da burocracia do Executivo. Essa estratégia traz consigo elevados custos, pois os legisladores se distanciam dos seus reais objetivos. Já os procedimentos de *fire alarms,* ou alarmes de incêndio, centram-se no municiamento de grupos de interesse para que eles fiscalizem a delegação concedida pelo Parlamento às estruturas burocráticas. Epstein e O'Halloran (1999), por sua vez, vincularam os processos de revisão legislativa ao ambiente político. Para os autores, os legisladores norte-americanos devem ser mais propensos a limitar a autonomia dos órgãos burocráticos durante períodos de governo dividido e quando o nível de incerteza sobre a política é mais alto. Assim, o Congresso delegará decisões ao Executivo quando os custos de transação externos forem menores do que os custos de decidi-las por meio das comissões.

Huber e Shipan (2002) também discutem os fundamentos do controle político das burocracias. Os autores contestam a tese do Estado administrativo, na qual a governança das políticas públicas nos Estados modernos fica a cargo das estruturas burocráticas, dada a complexidade dos processos de implementação. Inversamente, os autores atestam que o controle político das burocracias exercido pelo Poder Legislativo está representado no grau de detalhamento da legislação. Leis mais detalhadas dificultam a ação discricionária das burocracias. Tal discricionariedade decorre do conflito entre Legislativo e Executivo. Os autores apresentam uma discussão importante relacionada ao

ponto ótimo da delegação, e como esse ponto ótimo se relaciona com a microgestão da atividade burocrática nas democracias modernas. Esse ponto coloca a autonomia dos *agentes* como um ponto de constante disputa entre os atores políticos.

Com base no exposto anteriormente, fica claro que o dilema da delegação está relacionado ao controle da discricionariedade dos *agentes*. O ator principal age estrategicamente para não perder o controle da estrutura delegativa. Do ponto de vista das teorias elencadas, o *agente* ainda se constitui em um ator institucionalmente relevante, do ponto de vista da atratividade delegativa. Sob esse prisma, o presente trabalho pretende abrir um novo flanco de investigação, a partir da seguinte questão teórica. *Quais dilemas podemos esperar na relação ator principal-agente em cadeias de delegação atingidas constantemente por choques exógenos à estrutura delegativa? Como fica a relação entre os atores, na medida em que o agente perde atratividade delegativa? Qual as ações estratégicas do ator principal e do agente, nesses cenários de defasagem institucional?*

Com o objetivo de responder a essas questões, na próxima seção, sistematizo a ideia de *cadeias de delegação defasadas*: estruturas de delegação onde o *agente* perde atratividade delegativa, por meio de constantes choques exógenos à estrutura de delegação. Assim, com o objetivo de amplificar os ganhos analítico e teórico, operacionalizo o conceito com base na realidade institucional dos entes subnacionais brasileiros, a saber, os estados da federação.

4 – A economia política da defasagem delegativa

Os trabalhos de Arretche (2009, 2013) sintetizam bem a gênese do processo de ressignificação do papel federativo dos estados brasileiros a partir de meados dos anos de 1990. O fato é que algumas leis federais impuseram fortes restrições orçamentárias sobre os níveis subnacionais de governo. Os exemplos mais latentes foram: (1) Fundo Social de Emergência (FSE), mais tarde chamado de DRU (Desvinculação das Recei-

tas da União). Esse mecanismo permitia ao governo reter 20% da receita arrecadada que seria repassada aos estados e aos municípios, com o objetivo de gerar superávits; (2) a Lei Kandir, que desonerou exportações e unificou as normas de cobrança do ICMS nos estados, impondo perda nas receitas aos estados exportadores; e (3) a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que impôs limites rígidos de endividamento para todos os níveis de governo, aumentou a visibilidade das prestações de contas governamentais e proibiu o governo federal de refinanciar dívidas dos níveis subnacionais.

Assim, a organização federativa brasileira foi ressignificada através de uma robusta modificação no aparato institucional. Nesse sentido, duas agendas mereceram destaque: (1) a agenda fiscalista, pautada no ajuste fiscal, controle do endividamento dos entes e privatizações de estatais e banco estaduais, e (2) uma outra, pautada na formatação da oferta e financiamento das políticas públicas. A universalização do acesso à saúde e à educação e o combate à pobreza através de programas de transferência condicionada de renda e de assistência social foram políticas fortalecidas ao longo dos anos 2000. Porém, os estados foram claramente subjugados nesse processo, que teve como atores protagonistas a União e os municípios (SOUZA, 2010).

Sob esse prisma, não há razão para crer que essa perda de capacidade institucional e orçamentária imposta aos governadores, desde meados dos anos 1990, não tenha impactado a estrutura política dos estados da federação. O ponto está na caracterização e na mensuração desses impactos. Com base nos aspectos teóricos discutidos anteriormente, proponho o conceito de *cadeias de delegação defasadas*, como forma de caracterizar as mudanças ocorridas no federalismo brasileiro e suas consequências para os fundamentos da relação Executivo-Legislativo nos estados da federação. O mecanismo que sustenta a ideia de defasagem delegativa é que os choques constantes na atratividade institucional do *agente* fomentam atividades recalcitrantes do ator principal, o qual pode diminuir o ritmo e

a intensidade da delegação, questionar os seus fundamentos ou romper a cadeia delegativa.

Como forma de potencializar o ganho analítico do presente estudo e dar robustez teórica e metodológica ao conceito, proponho a operacionalização da ideia de defasagem delegativa, com base em um caso paradigmático dos problemas enfrentados pelos estados brasileiros na atualidade, a saber Minas Gerais.

4.1 – O caso de Minas Gerais

Minas Gerais é um estado complexo, com 853 municípios, o maior número de municipalidades da federação. Tem uma economia robusta, porém pouco diversificada e pautada muito fortemente na exportação de *commodities*, em especial de minério e produtos do agronegócio. Esse fato confere ao Estado uma grande vulnerabilidade externa e uma consequente suscetibilidade a choques exógenos a sua economia. A robusta desigualdade regional impede um desenvolvimento econômico sustentado e coloca regiões inteiras subjugadas à própria sorte. A partir de 2015, o processo de deterioração institucional é contínuo. A corrosão das contas públicas convive com os constantes atritos entre os Poderes. A instabilidade fiscal convive com a instabilidade política e as duas caracterizam o quadro atual do Estado.

Por isso, o estudo proposto aponta um marco temporal extenso, que se inicia em 1991, com o primeiro governador eleito após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, e vai até 2018, ano do último governador com mandato completo. Esse marco temporal é importante para análise, pois permite captar as mudanças políticas e institucionais ocorridas ao longo da Nova República, além de caracterizar a defasagem delegativa sofrida pelo Estado ao longo do período. O marco temporal escolhido compreende seis governadores eleitos para sete mandatos.

Tabela 1: Governadores eleitos de Minas Gerais (1991-2018)

Mandato	Governador	Partido	Coligação
1991-1994	Hélio Garcia	PRS	PRS-PTB–PL
1995-1998	Eduardo Azeredo	PSDB	PSDB-PTB–PL
1999-2002	Itamar Franco	PMDB	PMDB-PL-PPS-PSC -PAN-PMN-PSL-PST-PRN-PTN–PT do B
2003-2007	Aécio Neves	PSDB	PSDB-PFL-PPB -PV-PSL-PTN-PAN-PRTB–PHS
2008-2012	Aécio Neves	PSDB	PSDB-PFL-PP-PL-PSB-PTB-PPS-PSC-PAN–PHS
2012-2014	Antônio Anastasia	PSDB	PSDB-PP-DEM-PR-PSB-PDT-PTB-PPS-PSC-PMN-PSDC-PSL
2015-2018	Fernando Pimentel	PT	PT-PMDB-PRB-PCdoB–Pros

Fonte: TSE

Nota: O governo Hélio Garcia foi escolhido como ponto de partida por ser mandato regido pela Constituição Federal de 1988 e pela Constituição Estadual de 1989. Garcia foi o único governador que trocou de partido ao longo do mandato. Foi eleito pelo Partido das Reformas Sociais (PRS) e migrou para o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); o PRS foi extinto em 1992. Aécio Neves (PSDB) se desincompatibilizou do cargo em 2012, para concorrer ao Senado Federal. Antônio Anastasia (PSDB) assumiu o governo, sendo reeleito no mesmo ano. Anastasia, por sua vez, seguiu o mesmo roteiro de Aécio em 2012 e em 2014. Alberto Pinto Coelho (PP) assumiu o governo do Estado, por nove meses.

Hélio Garcia (1991-1994)

O período Hélio Garcia pode ser caracterizado como de passagem entre o a transição democrática e os fundamentos da Nova República. Garcia, oriundo da oligarquia agrária de Minas Gerais, foi a expressão reflexa da essência da chamada política mineira. Político filiado à UDN (União Democrática Nacional) e depois à Arena (Aliança Renovadora Nacional), foi entusiasta do golpe militar de 1964. Porém, nos anos 1980, foi um dos arti-

culadores da Aliança Democrática, movimento que construiu a candidatura de Tancredo Neves à Presidência da República. Antes, Garcia havia sido eleito vice-governador na chapa de Tancredo Neves em 1982.

A atuação de Hélio Garcia como governador exemplifica aquilo que Abrúcio (1998) chamou de *ultrapresidencialismo estadual,* período marcado pela forte concentração de poderes de agenda nas mãos dos governadores, ao destacar o desequilíbrio na relação entre os Poderes e a neutralização da arena legislativa como espaço autônomo de produção de políticas públicas. Ao longo dos quatro anos de mandato, Hélio Garcia controlou fortemente a ALMG. Romeu Queiroz (PRS/PTB) e Jorge Ferraz (PRS/PTB), presidentes do Legislativo mineiro nos biênios (1991-1992) e (1993-1994) respectivamente, eram tão ligados ao governador que mudaram de partido com ele em 1992.

Eduardo Azeredo (1995-1998)

O período Azeredo marca importantes mudanças nas estruturas econômica e orçamentária do Estado. Como dito anteriormente, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu uma série de mudanças na estrutura e na governança das finanças públicas estaduais. No caso de Minas Gerais, o governo Azeredo foi o primeiro a se deparar com as consequências para os estados da federação de medidas como a DRU (Desvinculação das Receitas da União), publicada em 1994, e a Lei Kandir, em 1996. Tudo isso sem falar na privatização dos bancos estaduais, como do Banco de Crédito Real de Minas Gerais, o Credireal, em 1997, e do Banco do Estado de Minas Gerais, o Bemge, em 1998. Essas privatizações estiveram no bojo da renegociação da dívida de Minas com a União nos anos de 1997 e de 1998. Segundo dados do Balanço Orçamentário do Estado de Minas Gerais SCCG-SEF/MG, a renegociação impôs aos governos estaduais uma carga efetiva de pagamento da dívida muito superior às realizadas anteriormente. Tal fato foi constatado pelo

aumento dos resultados primários gerados pelo Estado após 1998, cujos recursos foram, na sua quase totalidade direcionados ao pagamento dos encargos da dívida.

Com relação às políticas públicas, o governo FHC foi o responsável por implementar, a partir de meados da década de 1990, as determinações inseridas na Constituição de 1988. O cerne das mudanças foi o fortalecimento dos mecanismos de coordenação federativa, pautado basicamente em duas dimensões: (1) instrumentos de planejamento da política; (2) estabelecimento de diretrizes e regulamentações nacionais. A política educacional sofreu importantes modificações a partir desse processo. As principais foram: a Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Plano Nacional da Educação (PNE); o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

No cenário político-institucional, no período de 1995 a 1998 a ALMG não foi comandada por membros do partido do governador, como no período anterior. Agostinho Patrus (1995-1996) e Romeu Queiroz (1997-1998), ambos filiados ao PTB, representavam a ligação de Azeredo com o núcleo duro do governo anterior e, consequentemente, com a tradicional política mineira, além da necessidade de uma relação mais horizontal com os partidos da coalizão. Na esfera administrativa, além das deterioradas relações com o conjunto dos servidores públicos, Azeredo se defrontou com uma forte greve dos policiais militares em 1997. A paralização contribuiu para o enfraquecimento do governo, fator decisivo para a sua derrota nas eleições de 1998, para o ex-presidente Itamar Franco.

Itamar Franco (1999-2002)

É importante destacar que o primeiro capítulo da defasagem delegativa imposta aos governadores atacou basica-

mente a capacidade discricionária dos chefes dos Executivos estaduais nas questões fiscal e tributária, a partir de meados da década de 1990. Sob esse prisma, o período Itamar Franco (1998-2002) é uma continuação desse processo. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal é promulgada e restringe ainda mais a autonomia dos governadores sobre as contas públicas estaduais. Se do ponto de vista econômico o Estado estava cada vez mais enfraquecido, do ponto de vista político, Itamar colocou seu capital político à prova e empreendeu várias ações disruptivas contra o governo federal. Três movimentos se destacam:

- retomou judicialmente o controle acionário da estatal Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), parcialmente vendida pelo governador anterior, Eduardo Azeredo;

- mobilizou a Polícia Militar de Minas Gerais em umas das principais usinas da Cemig, a Usina Hidrelétrica de Furnas, em São José da Barra (MG), ameaçando explodir a referida usina caso Furnas fosse privatizada;

- decretou a moratória da dívida do Estado de Minas com a União, alegando que os juros eram abusivos, comparados com outros acordos.

Porém, a situação fiscal do Estado se deterioraria fortemente ao longo do período, devido à chamada "*âncora cambial*" imposta no início do Plano Real, que depreciou artificialmente o câmbio, prejudicando as exportações, especialmente dos estados produtores de *commodities,* como é o caso de Minas Gerais. A depreciação artificial do câmbio deixou a economia brasileira suscetível a choques externos, vide os casos do México em 1995 e da Rússia em 1998. Os dados da Tabela 2 mostram a queda vertiginosa da receita orçamentária em Minas Gerais no período Itamar Franco. Merece destaque a queda abrupta das receitas de capital e das receitas totais entre os anos de 1998 e 1999.

Tabela 2: Receita orçamentária Minas Gerais (1998-2002)

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002
Receita corrente	15.770,80	15.505,20	15.947,50	16.974,90	10.862,40
Receita de capital	12.643,50	1.037,20	1.771,90	888,6	470,6
Total	28.414,30	16.542,40	17.719,40	17.863,50	11.333,00

Fonte: SCCG/SEF MG.

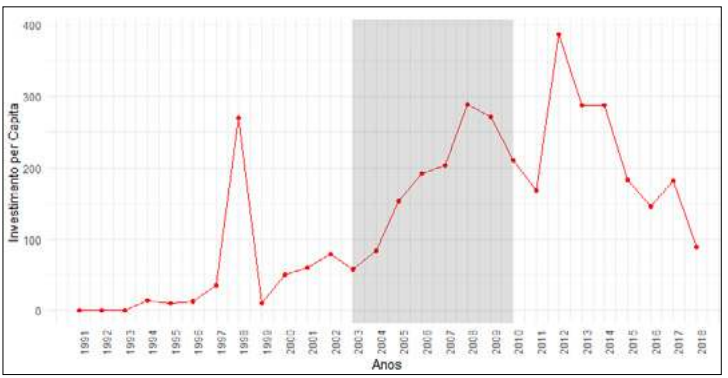
Nota: Deflator: IGP-DI. Base: agosto/02. Receita corrente – composição: receitas tributárias, incluindo ICMS, patrimonial, transferências da União e outras transferências. Receita corrente – composição: alienação de bens e operações de crédito. Receita total = Receita Corrente + Receita corrente.

Aécio Neves (2003-2010)

As eleições de 2002 refletiram o cenário econômico e fiscal do Estado. O candidato Aécio Neves (PSDB) foi eleito com uma pauta fiscalista das contas públicas. O seu primeiro mandato foi marcado pelo binômio "choque de gestão", déficit zero nas contas públicas e pelo gerencialismo na administração estatal, com foco nos pressupostos da "Nova Gestão Pública", tais como desempenho, avaliação e mensuração de resultados. O período foi marcado pelo fortalecimento das estruturas do Executivo estadual. A expressão reflexa desse fortalecimento institucional está na proeminência de figuras como Danilo de Castro, experiente político mineiro, chefe da Secretaria de Governo, responsável pela articulação política e pelo relacionamento com a ALMG, e Antônio Anastasia, responsável pelas questões administrativas e gerenciais do governo. A estabilidade política e administrativa do período Aécio Neves (2003-2010) foi constatada pelo crescimento econômico do País e do Estado. O chamado "*boom* das *commodities"* conferiu ao Estado uma capacidade de investimento nunca vista anteriormente.

O Gráfico 1 traça o histórico do investimento público em Minas Gerais, para o período analisado. Os dados apresentam duas tendências, a primeira de crescimento monotônico do investimento *per capita* até 2008, ano marcado pela crise do *subprime* na economia norte-americana. A segunda tendência está após o ano de 2008, quando a capacidade de investimento decresce, mas ainda mantém patamares elevados, se comparados aos demais períodos da série histórica. Nesse período, a economia mineira se beneficiou fortemente dos resultados da economia brasileira. Segundo dados de IBGE, a média de crescimento para o período 2003-2010 foi de 4% ano. O minério de ferro, base das exportações do Estado, alcançou patamares inéditos de valorização no mercado externo.

Gráfico 1: Investimento público *per capita* em Minas Gerais (1991-2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

Nota: Deflator: IGP-DI. Base: 2018. De acordo com a Lei n o 4.320/64, engloba "as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro". Enquadram-se nessa conta as despesas com equipamentos e instalações, entre outras. O ano de 1998 é um ponto fora da curva; os valores apresentam um crescimento abrupto devido à renegociação da dívida e à privatização dos bancos estaduais.

Com relação às políticas públicas, o governo Lula da Silva (2003-2010) deu continuidade às mudanças empreendidas no período anterior, especialmente em duas áreas: a assistência social, com o Programa Bolsa Família, no qual União e os municípios são os atores protagonistas, e a política educacional, com a redistribuição de recursos advinda da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Merece destaque ainda a aprovação, nesse período, do Piso Nacional do Magistério (Lei 11738/2008) e do Plano Nacional de Educação (Emenda Constitucional 59/2009).

Com relação à política doméstica, Aécio Neves conseguiu ampliar a delegação legislativa ao Executivo estadual. Segundo dados da ALMG, Aécio editou 130 leis com as duas delegações dadas pela Assembleia; o foco desse arcabouço legal foi a reforma administrativa do Estado.

Assim, mesmo o governo estadual sendo alijado da coordenação e implementação de políticas públicas importantes, o período Aécio Neves foi marcado pela crescente capacidade de investimento do Estado, impulsionada pelo crescimento da economia brasileira, por uma forte delegação do Legislativo estadual ao Executivo e por uma gestão fiscalista das contas públicas. Apesar dos conflitos latentes com os trabalhadores em educação, o governo Aécio alcançou elevados índices de popularidade, fato que lhe rendeu a reeleição em 2006, a eleição para o Senado em 2010 e a eleição de seu sucessor.

Antônio Anastasia (2010-2014)

Antônio Anastasia (PSDB) assumiu o governo do Estado em 2010, a partir da desincompatibilização de Aécio Neves para a disputar uma vaga no Senado Federal em 2010. Anastasia ganhou proeminência no cenário político estadual como artífice do chamado "choque de gestão", marca do governo Aécio. Sua presença no governo era tão forte que chegou a ocupar duas secretarias simultaneamente, a Seplag, Secretaria de Planejamento e Gestão, e a Secretaria de Defesa Social. A proatividade administrativa de Anastasia o elevou ao cargo de vice-governador em 2007. Em

2010, assumiu o governo de Minas, com a renúncia de Aécio Neves; nesse mesmo ano, foi eleito governador de Minas Gerais.

Anastasia tinha um perfil diferente se comparado aos governadores anteriores. Não era membro da tradicional elite mineira e não tinha um histórico familiar na política partidária. Membro das camadas médias, fez carreira na universidade e na administração pública. Atuou como técnico, nos governos de Hélio Garcia e FHC, até ser alçado a cabeça pensante do governo tucano a partir de 2003. Do ponto de visita político-administrativo, não há grandes rupturas com o período anterior. Danilo de Castro continuava na articulação política e a relação com a Assembleia foi marcada pela forte delegação do Poder Legislativo ao Executivo, especialmente em matérias de cunho administrativo.

O grande desgaste do período Anastasia foi com o funcionalismo público. Apesar da boa relação com a Polícia Militar, outros setores se rebelaram fortemente contra o governo, em especial os profissionais da educação, que, em 2011, paralisaram as atividades por 112 dias, a maior paralisação das atividades docentes da história do Estado. Os profissionais reivindicavam o pagamento do Piso Nacional do Magistério (Lei 11738/2008) para uma jornada de 24 horas semanais. A lei estabelecida no âmbito federal constituiu mais um embate federativo na Nova República, trazendo à tona temas que passariam a fazer parte do vocabulário da sociedade mineira, tais como déficit orçamentário, crise fiscal e coordenação federativa. Sob esse prisma, a polarização de Anastasia com os profissionais da educação é o prólogo do cenário que se formataria adiante, de finanças públicas deficitárias, luta por recursos escassos e perda de agência por parte dos governadores. Questões colocadas mesmo que de maneira incipiente em 2011 foram o germe do que chamo aqui de *cadeias de delegação defasadas,* que irão atingir o ponto máximo de defasagem quatro anos mais tarde, no governo Fernando Pimentel.

Fernando Pimentel (2015-2018)

A chegada de Fernando Pimentel (PT) ao governo do Estado em 2015, do ponto de vista doméstico, reflete um desgaste dos

governos do PSDB com setores da sociedade civil e do funcionalismo público. Além disso, o candidato tucano nas eleições de 2014 não caiu nas graças da população. Pimenta da Veiga, político histórico do partido, já não fazia parte do cotidiano político do Estado e foi derrotado pelo candidato petista no 1º turno do processo eleitoral.

O governo Pimentel (2015-2018) foi um período conturbado do ponto de vista político-institucional. Já em 2016, a então presidenta Dilma Rousseff sofreu o processo de *impeachment* e a crescente polarização ideológica fez com que o governo perdesse constantemente apoio popular. O grupo encabeçado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) entrou em rota de colisão com o principal partido da coalizão, o PMDB. A ruptura deteriorou as relações com a Assembleia Legislativa, situação que chegou ao seu ponto máximo com a abertura do processo de *impeachment* contra o governador.

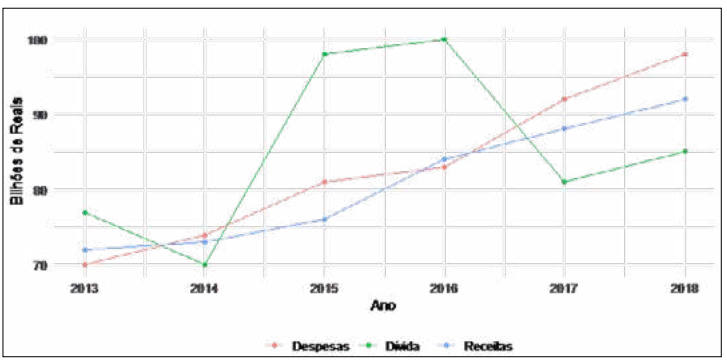
O processo de *impeachment* é a marca da fragilidade política do Executivo estadual e é a mola mestra para o entendimento da defasagem delegativa de Minas Gerais a partir de 2015. A origem do pedido está no fato de não ter havido repasse de 300 milhões de reais ao orçamento do Poder Legislativo. Contribuiu também para a abertura do processo de *impeachment* o parcelamento dos salários dos servidores públicos, fato que ocorrera a partir de 2016, quando da declaração de solvência orçamentária do Estado, legitimada pelo decreto de calamidade financeira publicado no mesmo ano. A abertura de um processo de *impeachment* em Minas Gerais era algo tão inédito que o rito para a condução dos trabalhos era simplesmente inexistente. Contudo, Pimentel conseguiu arquivar o processo no apagar das luzes do seu mandato, que terminaria de maneira melancólica, com a não ida do então governador para o 2º turno nas eleições de 2018. Cabe ressaltar que o governo Pimentel efetivou parcialmente o pagamento do Piso Nacional do Magistério (Lei 11738/2008), demanda histórica dos trabalhadores em educação. O pagamento parcial do piso do magistério reflete a importância da coordenação federativa para a política educacional

e a deterioração fiscal do Estado, que é o aspecto fundante da chamada defasagem delegativa.

Assim, do ponto de vista econômico-orçamentário, Minas Gerais é um caso de destaque. Dados do Tesouro Nacional apontam que o Estado é o terceiro com maior dívida consolidada, com 203% da receita corrente líquida (RCL), ficando atrás apenas do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. Com relação à despesa com pessoal, Minas aparece em primeiro lugar, com uma despesa de 78% da receita corrente líquida. A capacidade de investimento de Minas é uma das piores do País: 2,8% da RCL. No *ranking* Crise Fiscal dos Estados, elaborado pelo Tesouro Nacional para o ano de 2016, Minas aparece em segundo lugar, atrás apenas do Rio de Janeiro. Estimativas atuais não consolidadas apontam uma deterioração ainda maior das contas públicas do Estado (SINCONF/STN, 2017).

O Gráfico 2 apresenta uma comparação entre a dívida consolidada nos anos de 2013 a 2018, as receitas e as despesas. Segundo dados do governo estadual, de 2014-2015 para 2015-2016, a dívida salta de R$ 70 bilhões para aproximadamente R$ 100 bilhões. É importante observar que, a partir de 2016, as despesas totais superam as receitas.

Gráfico 2: Comparação entre despesas, dívida e receitas – Minas Gerais (2013-2018)

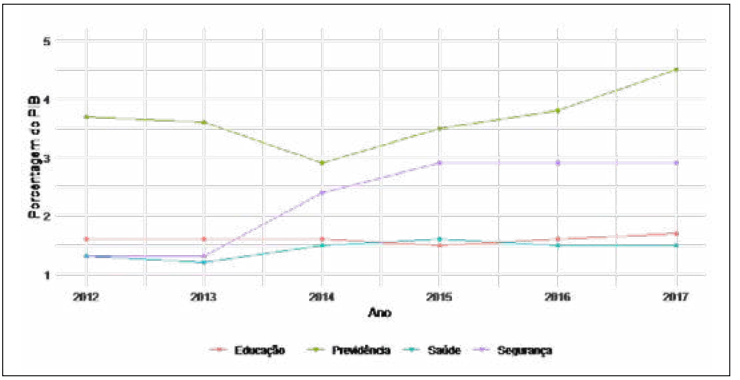


Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Transparência MG.

Nota: Deflator: IGP-DI. Base: 2018.

O Gráfico 3 aponta um componente estrutural da deterioração fiscal do Estado. Enquanto os gastos com saúde e educação se mantêm constantes entre os anos de 2012 e 2017, o que se percebe é um aumento monotônico dos gastos com previdência a partir de 2014 e 2015. Os valores chegam a 3,5% do PIB em 2015. A composição desse gasto está fortemente ligada aos salários do alto oficialato da Polícia Militar, dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público Estadual e das carreiras no topo da hierarquia da Polícia Civil.

Gráfico 3: Gasto por área como porcentagem do PIB – Minas Gerais (2012-2017)

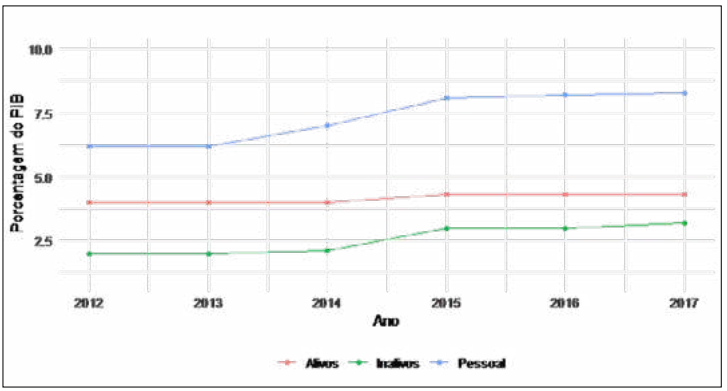


Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Transparência MG.

Nota: Deflator: IGP-DI. Base: 2017.

O Gráfico 4 apresenta a composição do gasto com pessoal nos anos de 2012 a 2017. O que chama a atenção é o aumento do gasto com servidores inativos a partir de 2015, fato que aproxima as linhas de ativos e inativos na série analisada.

Gráfico 4: Gasto com pessoal como porcentagem do PIB – Minas Gerais (2012-2017)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Transparência MG.

Nota: Deflator: IGP-DI. Base: 2017.

Assim, por meio dos dados analisados, fica claro que o governo Fernando Pimentel é paradigma da defasagem delegativa. Tal fenômeno ganhou em seu mandato uma dimensão estrutural importante. Assim, nesse cenário de crise fiscal e forte coordenação federativa de importantes políticas públicas, quais instrumentos institucionais estão à disposição dos governadores para se colocarem politicamente como atores racionais que são?

5 – Unilateralismo e defasagem delegativa

O presente tópico tem como objetivo conectar teórica e empiricamente as ideias de defasagem delegativa e unilateralismo, apesar de, à primeira vista, o modelo analítico parecer contraditório, pois propõe a complementariedade entre fragilidade e robustez institucional. Porém, antes da discussão normativa do modelo, faz-se necessária uma discussão do que se entende aqui por unilateralismo presidencial. Os estudos afeitos a essa perspectiva se inserem no campo de pesquisa denominado de *"presidência institucional"*.

Segundo Moe (1985), presidentes são atores racionais em busca do desenvolvimento de uma reputação como líder político. Para atingir esse objetivo, podem recorrer a duas estratégias: a politização da burocracia e a centralização do Poder Executivo. A politização se refere aos esforços do Executivo em controlar as burocracias, com o objetivo de tornar a estrutura governamental mais responsiva aos anseios do poder central. Já a centralização se refere à robustez institucional das estruturas do Poder Executivo (RUDALEVIGE e LEWIS; 2005).

Assim, em linhas gerais, as análises se detêm à capacidade que presidentes têm de moldar, com base em suas perspectivas, a formulação de políticas públicas, nas arenas legislativa e administrativa. A literatura especializada tem olhado historicamente para o unilateralismo do Executivo, a partir da arena legislativa. Os estudos sobre os fundamentos da relação Executivo-Legislativo na América Latina exemplificam esse enfoque. Presidentes fracos do ponto de vista partidário utilizam seus poderes legislativos como fonte de equilíbrio institucional (SHUGART e CAREY, 1992). Os governos de coalizão são bons preditores de instabilidade, pois potencializam a utilização das estruturas centralizadas endógenas aos parlamentos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

O olhar para ação administrativa dos Executivos é recente na produção acadêmica brasileira. Já com relação à política norte-americana, o acúmulo de conhecimento é maior. Moe e Howell (1999) problematizam a capacidade fiscalizadora do Legislativo. Os autores assumem que o caráter institucional ambíguo e pouco sistemático do aparato constitucional norte-americano explicaria a expansão dos poderes presidenciais. A função de equilíbrio da relação com o Poder Legislativo está na arena eleitoral, e não na arena parlamentar. Nesse sentido, os problemas de ação coletiva limitariam a capacidade de reação do Legislativo aos ímpetos do Executivo[5]. No modelo teórico, a reação do

5 Os autores descrevem seis situações mitigam a ação proativa do parlamento: (1) quando os objetivos políticos são semelhantes; (2) quando o Legislativo é

Legislativo é sempre uma função da arena eleitoral. Os líderes partidários são fracos, os membros dos partidos fomentam essa debilidade, com o objetivo de potencializar o atendimento às suas *constituencies*. Os presidentes têm incentivos para promover a robustez institucional da Presidência, diferentemente dos parlamentares, que não veem incentivo para a promoção institucional do parlamento.

O trabalho de Rudalevige (2002) problematiza o caráter onipotente do unilateralismo presidencial. Da análise da emissão de ordens executivas pela presidência norte-americana, o autor atesta um forte componente de negociação entre os atores. A constatação passa pela não unicidade do Executivo enquanto ator institucional, sendo sua estrutura permeada por interesses e prioridades distintas. Assim, o componente da contingência e da negociação deve ser levado em conta.

Contudo, mesmo atento aos mecanismos de negociação internos ao Poder Executivo, a possiblidade de publicação irrestrita de atos normativos é um mecanismo robusto à disposição dos governadores para a regulamentação e orientação não apenas do cotidiano da estrutura governativa, como também na organização das políticas públicas. Do ponto de vista institucional, os atos normativos são procedimentos administrativos que passam ao largo do Poder Legislativo. Eles são a expressão reflexa da ação unilateral do Poder Executivo.

Com base nesse quadro, duas questões se colocam: *Como pensar as ações unilaterais do Poder Executivo em cenários de cadeias de delegação defasadas? Qual o papel das ações unilaterais do Executivo nesse cenário?*

dependente da estrutura administrativa do Executivo; (3) quando o Legislativo que evitar conflitos; (4) quando o Legislativo, tomado coletivamente, não tem preferências específicas; (5) quando a autoridade do Executivo é essencial para a implementação ou execução de uma dada política; (6) quando as políticas exigem velocidade, flexibilidade e sigilo.

5.1 A dinâmica política e institucional dos atos normativos

> *"O Governo do Estado de Minas Gerais tem reunido esforços para aprimorar o exercício de suas competências legislativas e do poder regulamentar"* (MINAS GERAIS, 2018).

A frase em destaque é parte integrante de um documento sobre técnicas e diretrizes para a redação de atos normativos, destinado aos servidores do alto escalão do governo estadual de Minas Gerais. Tal documento, elaborado pela Secretaria de Estado da Casa Civil e de Relações Institucionais (Seccri) e pela Subsecretaria de Assessoria Técnico-Legislativa (ATL), é a materialização da dimensão institucional que tais normas assumiram no contexto da política estadual. Os principais atos normativos à disposição do Poder Executivo estadual são: *(1) decretos; (2) resoluções; (3) resoluções conjuntas; (4) deliberações; (5) portarias.* Em linhas gerais, os atos normativos ampliam a capacidade discricionária das secretarias de Estado e dos órgãos ligados ao Executivo estadual na regulamentação e execução de políticas públicas.

Quadro 1: Definição institucional dos atos normativos – Minas Gerais

Resolução e resolução conjunta	De competência dos secretários de Estado, quando reunidos ou individualmente, disciplina e regulamenta matéria específica de sua competência dirigida a todos os seus administrados, veicula normas gerais ou cria comissões específicas e grupos de trabalho sobre temas de interesse do órgão.
Deliberação	De competência dos órgãos colegiados da administração direta e indireta, possui a mesma abrangência e finalidade de resolução.

Portaria	De competência dos secretários de Estado e chefes de órgãos da administração direta e indireta, é dirigida a seus subordinados, expede orientações sobre a execução de atos concretos, impõe determinadas condutas funcionais e instaura procedimentos investigatórios e disciplinares.

Fonte: Secretaria de Governo (Segov).

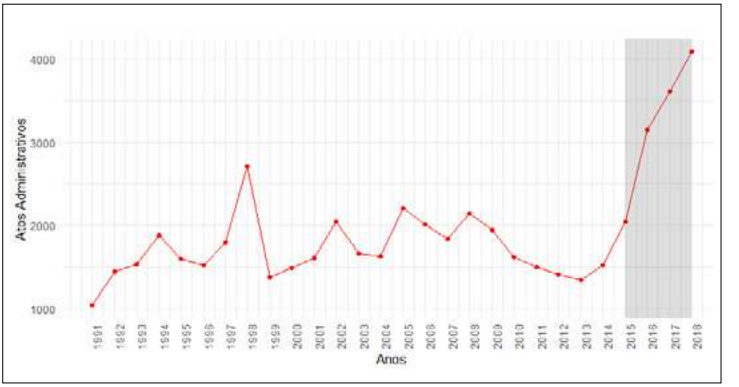
Segundo dados da Secretaria de Governo (Segov) e da Subsecretaria de Assuntos Legislativos, no período de 1991 a 2018, o número de atos normativos expedidos por órgão do Executivo Estadual apresentou um crescimento significativo, atingindo seu valor mais expressivo no governo Fernando Pimentel (PT).

Analiso a publicação de atos normativos pelos governadores de Minas Gerais como uma função da perda de agência, devido aos choques exógenos impostos à cadeia de delegação dos entes subnacionais brasileiros, em especial os estados da federação. Assim, as ações unilaterais em contextos de defasagem delegativa tendem a preservar alguma capacidade de *policy-making* dos governadores.

O Gráfico 5 traça a série histórica da publicação dos atos normativos pelos governadores mineiros entre os anos de 1991 e 2018. Dois movimentos saltam aos olhos: o primeiro em 1998, último ano do governo Eduardo Azeredo (PSDB), período de ressignificação federativa, com efetivação das privatizações dos bancos estaduais e de regulamentação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Assim, os atos publicados pelo governo Azeredo se referem a esses dois fatores.

Um segundo movimento ocorre a partir de 2015, com o crescimento exponencial da publicação de atos normativos pelo governador de então, Fernando Pimentel. É importante destacar que análises preliminares do atual governo apontam o mesmo comportamento da curva. Esse fato nos indica algum componente estrutural, e não algo contingencial vinculado à personalidade do chefe do Executivo de então.

Gráfico 5: Atos normativos – Minas Gerais (1991- 2018)

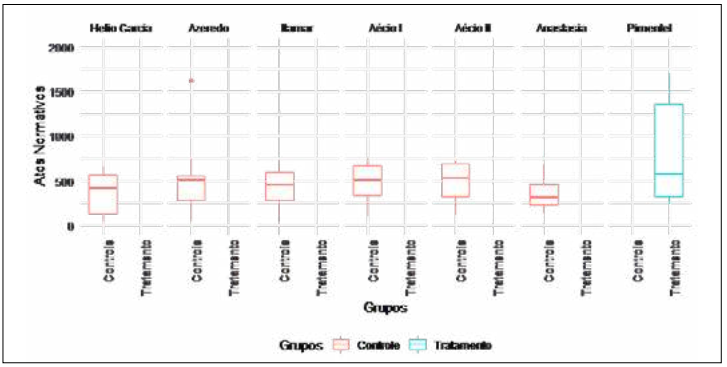


Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

Neste momento do trabalho, é hora de tomar decisões metodológicas para atingir os objetivos propostos. Por isso, opto pelo uso da nomenclatura de desenhos experimentais clássicos. Nesses desenhos, dois grupos são randomizados; um grupo é submetido a intervenção e o outro, não. O grupo no qual a intervenção é realizada é designado como *Tratamento*. Já o grupo não submetido a intervenção é o grupo *Controle.* Assim, no presente desenho de pesquisa, atribuo à série histórica analisada a alcunha de *Tratamento* aos anos subsequentes a 2015. Essa decisão foi tomada pelo fato de o ano de 2015 representar um ponto de inflexão na defasagem delegativa em Minas Gerais.

Os Gráficos 6 e 7 já trabalham com essa perspectiva, do ponto de vista descritivo. Os dados apontam que o governo Fernando Pimentel (2015- 2018) publicou em média 806 atos por ano, 59% a mais do que Eduardo Azeredo (477), o segundo governador com maior número de publicações.

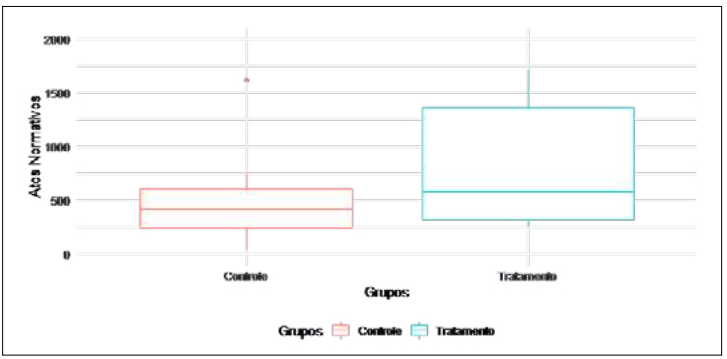
Gráfico 6: Distribuição dos atos normativos por governador (1991-2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

Já o Gráfico 7 apresenta a comparação entre os grupos *Tratamento (2015- 2018) e Controle (demais períodos).* A publicação de atos normativos no período tratado (806) pela defasagem delegativa é 53% maior em média do que a publicação dos atos no período não tratado (426). Do ponto de vista descritivo, está clara a diferença entre os grupos. O objetivo agora é estimar o efeito do pertencimento ao período tratado sobre a publicação de atos normativos.

Gráfico 7: Distribuição dos atos normativos – Pimentel (Tratamento) e outros (Controle)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

6 – Dados e métodos

6.1 Dados

O banco de dados em tela reúne os atos normativos publicados pelos governadores de Minas Gerais no período de 1991 a 2018. Como dito anteriormente, os dados contemplam as quatro rubricas mais significativas, tanto do ponto de vista normativo quanto quantitativo. As resoluções, resoluções conjuntas, deliberações e portarias foram analisadas até 2018, pois Fernando Pimentel foi o último governador a completar o mandato. Tal estratégia potencializa a comparabilidade entre os governadores eleitos anteriormente.

Os dados foram sistematizados como *corte transversal agrupado.* Assim, cada ano na série temporal foi reportado quatro vezes, contabilizando as quatro rubricas analisadas. Apesar de não haver uma diferença significativa quanto ao escopo institucional dos atos, a presente estratégia foi importante para o aumento da amostra e, consequentemente, dos graus de liberdade dos modelos econométricos estimados. A Tabela 3 exemplifica a estrutura dos dados.

Tabela 3: Estrutura dos dados

Ano	Número	Rubrica	Tratamento	Governador
1991	397	Resolução	0	Hélio Garcia
1991	149	Deliberação	0	Hélio Garcia
1991	457	Portaria	0	Hélio Garcia
1991	40	R. Conjunta	0	Hélio Garcia
1992	482	Resolução	0	Hélio Garcia
1992	264	Deliberação	0	Hélio Garcia
1992	655	Portaria	0	Hélio Garcia
1992	46	R. Conjunta	0	Hélio Garcia

Fonte: Elaboração própria.

A base de dados conta com 112 observações, distribuídas em cinco variáveis: uma variável dependente e quatro variáveis explicativas:

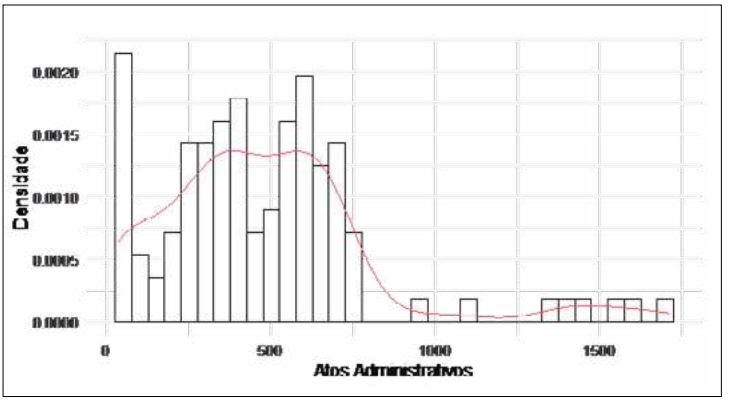
- Variável dependente: número de atos normativos publicados entre os anos 1991 e 2018;
- Variável independente 1 (Tratamento): variável Dummy, recebe valor (1) para os anos pós-2015 e (0) para os demais;
- Controle 1 (P. ALMG): variável Dummy, recebe valor (1) para a mesma filiação entre o presidente da Assembleia e o governador e (0) para os casos em contrário;
- Controle 2 (Ciclo): variável Dummy, recebe valor (1) para o primeiro ano de mandato e (0) para os demais;
- Controle 3 (Azeredo): variável Dummy, recebe valor (1) para o período de Eduardo Azeredo e (0) para os demais governadores.

A hipótese de trabalho principal é que, em períodos de defasagem delegativa, os governadores potencializam suas ações unilaterais, como forma de manter alguma capacidade de *policy-making* sobre as políticas públicas. A inclusão dos controles 1 e 2 remete à inserção de outras arenas na análise, a arena legislativa e a arena eleitoral, respectivamente. Apesar do foco estar na dimensão administrativa, ganhos analíticos podem ser aferidos para estudos futuros, dado o ineditismo da análise.

6.2 Métodos

Com o objetivo de identificar se a publicação de atos normativos está associada aos períodos de defasagem delegativa, proponho um modelo econométrico pautado na distribuição de probabilidade de Poisson, dada a característica da variável dependente (X). A distribuição de Poisson é caracterizada por variáveis discretas positivas, resultando de uma contagem em um período de tempo determinado.

Gráfico 8: Distribuição da Variável Dependente – Atos Normativos Minas Gerais (1991- 2018)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública.

Assumindo o modelo de regressão da família exponencial com ligação canônica $\theta = \beta_0 + \beta_1 x$, a relação entre a média e a equação de regressão é dada por:

$$\mu_{(x)} = e^{\beta 0 + \beta 1 x,} \qquad (1)$$

Assim, foram estimados quatro modelos de regressão de Poisson para a variável dependente *"Atos Normativos"*. A variável *"Tratamento"*, ou seja, anos da série histórica com defasagem delegativa estrutural, apresentou significância estatística para todas as estimações. Os valores de $\widehat{\beta 1}$ para os parâmetros estimados variaram pouco entre os modelos, de $\widehat{\beta 1}$= 0.64 nos modelos 1 e 4, $\widehat{\beta 1}$= 0.68 no modelo 2. Esses dados indicam a robustez estatística da variável independente.

O modelo de Poisson é considerado um modelo multiplicativo e com base na equação (1) podemos interpretar os coeficientes com base em $e^{\beta 1}$= $e^{0.64}$= 1.896481, assim, estar no *"Tratamento"*, ou seja, submetida a defasagem delegada, a edição de atos normativos é multiplicada por 1.90. Ou, de forma mais intuitiva, ocorre um aumento de aproximadamente 19% na edição de atos normativos.

Tabela 3: Regressão de Poisson

	Variável dependente:			
	Atos administrativos			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tratamento	0.64***	0.68***	0.66***	0.64***
	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Azeredo		0.15***	0.14***	
		(0.01)	(0.01)	
P. ALMG		0.03***		0.002
		(0.01)		(0.01)
Ciclo		-0.25***		
		(0.01)		
Constant	6.05***	6.07***	6.03***	6.05***
	(0.005)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Observações	112	112	112	112
Log Likelihood	-10,718.90	-10,366.25	-10,661.99	-10,718.87
Akaike Inf. Crit.	21,441.79	20,742.49	21,329.98	21,443.74

Nota: Elaboração própria.
*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Alguns outros fatores merecem destaque nos modelos estimados. Por exemplo, o governo Eduardo Azeredo, outro período marcado pela defasagem delegativa, tem sua edição de atos normativos multiplicada por $e^{\beta 2} = e^{0.15} = 1.161834$, aproximadamente 12% a mais do que os demais governadores. A arena parlamentar, trazida a baile como forma de gerar *insights* analíticos futuros, apesar da significância estatística, não apresentou um efeito robusto. Diferentemente do ciclo eleitoral, a direção do efeito indica que, no início dos mandatos, os governadores privilegiam outras estratégias que não o unilateralismo. Esse ponto merecerá uma análise mais detida futuramente.

7 – Considerações finais

O unilateralismo do Executivo é uma realidade que pode ser constatada não apenas pelos resultados apresentados, como também pelo acúmulo de conhecimento da ciência política con-

temporânea. O ponto-chave é que, quando esse unilateralismo vem acoplado de uma defasagem delegativa, a probabilidade de rompimento da cadeia de delegação se torna mais latente. O Poder Legislativo pode romper a delegação na medida em que o Executivo deixa de ser um parceiro atraente nessa cadeia de responsabilização. Sob esse prisma, a não delegação ao Executivo pode gerar problemas na condução e na implementação das políticas públicas. Assim, a atratividade delegativa comprometida pode acirrar o conflito entre os Poderes e levar à instabilidade institucional.

Tal diagnóstico é de extrema relevância quando se trata da política subnacional no Brasil, especialmente com relação aos estados da federação. O *ultrapresidencialismo estadual* foi substituído pela *defasagem delegativa*, consubstanciada por déficits fiscais crônicos e por políticas públicas que passam ao largo dos governadores. Recuperar a capacidade de agência dos governadores é um dos desafios atuais da democracia brasileira.

8 – Referências

ABRUCIO. O ultrapresidencialismo estadual. In: Regis de Castro Andrade. (Org.). **Processo de Governo no Estado e no Município - análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp/ Fapesp. v. , p. 87-116. 1998

ARRETCHE**. The veto power of sub-national governments in Brazil: political instituitons and parliamentary behaviour in the post-1988 period**. Brazilian Political Science Review, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.

_____. **Continuidades e descontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995**. Dados, Rio de Janeiro, v. 52, p. 377-423, 2009.

_____. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?**. Novos Estudos CEBRAP (Impresso), p. 39-57, 2013.

ALMEIDA. Do plenário às comissões: mudança institucional na Câmara dos Deputados. *In*: Giovana Perlin; Manoel Leonardo Santos (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. 1. ed. Brasília: Edições Câmara.. v. 1. 2019.

BENDOR; GLAZER; HAMMOND. **Theories of delegation**. Annual Review of Political Science, v. 4, p. 235-269, 2001.

COX; MCCUBBINS. **Setting the agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of representatives**. Cambridge: Cambridge University, 2005.

EPSTEIN; HALLORAN. **Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FIGUEIREDO; LIMONGI. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001.

HUBER; SHIPAN. **Deliberate discretion**. New York: Cambridge University Press, 2002.

LEWIS. **The politics of presidential appointments**: political control and bureaucratic performance. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

MAYHEW. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University, 1974.

MCCUBBINS; SCHWARTZ. **Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms**. American Journal of Political Science 28: 16-79. 1984.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**: promulgada em 5 de outubro de 1989, atualizada até a Emenda Constitucional nºs 1 a 81 de 9 de julho de 2009. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. **Assembleia Legislativa. Resolução nº 5.176, de 1997 com alterações até a Resolução nº 5.322, de 2008**. Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5176&comp=&ano=1997. Acesso em: 20 de maio de 2021.

KIEWIET; MCCUBBINS. **The logic of delegation**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

MOE. **The Politicized Presidency**. In John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., The New Direction in American Politics. Washington, D.C.: The Brookings Institution. 1985.

_____. The revolution in presidential studies. Presidential Studies Quarterly**,** v. 39 n. 3, 2009.

MOE; HOWELL. **The Presidential Power of Unilateral Action**. Journal of Law, Economics, and Organization 15 no 1 (April): 132-179, 1999.

RUDALEVIGE. **Managing the President's Program**. Princeton, NJ: Princeton University Press (2002)

RUDALEVIGE; LEWIS. **Parsing the Politicized Presidency: Centralization, Politicization, and Presidential Strategies for Bureaucratic Control**. Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC. 2005.

SANTOS. **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. 1a.. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS; ALMEIDA. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011.

SHUGART; CAREY. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

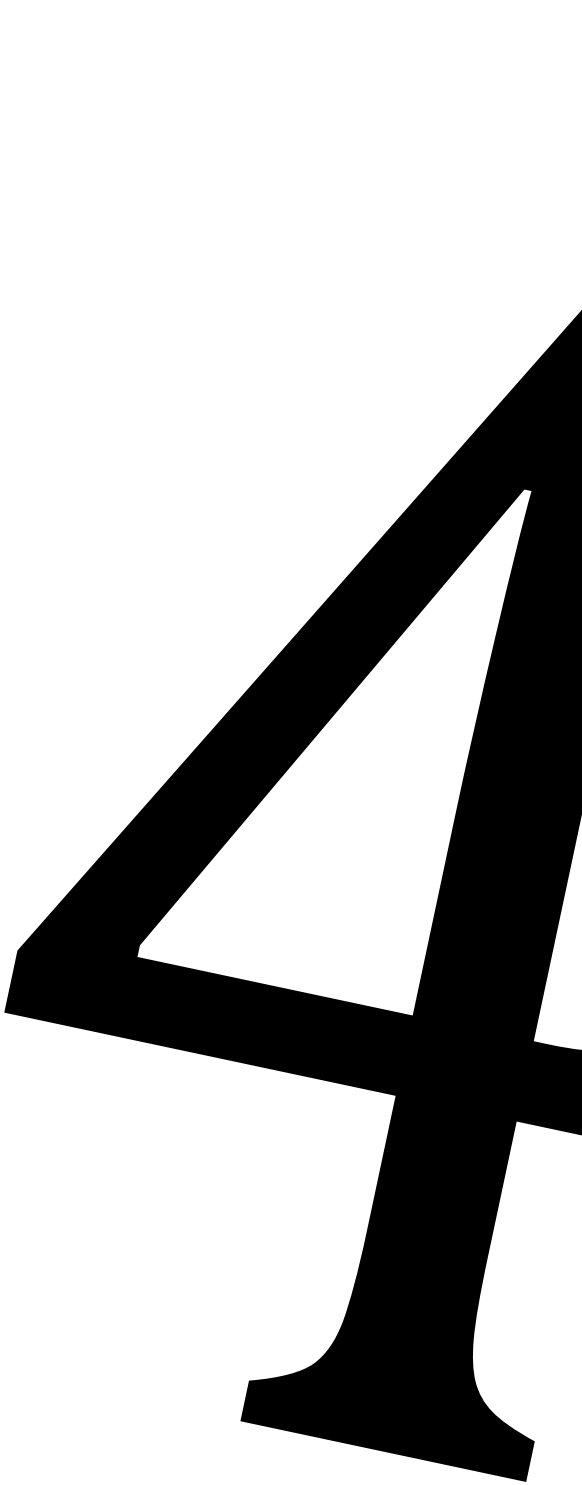
SHEPSLE. **Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models**. American Journal of Political Science, v. 23, n. 1, p. 27-59, 1979.

TOMIO; RICCI. **Conexão eleitoral, Processo Legislativo e estratégias parlamentares nas assembleias legislativas estaduais**. *In*: ENCONTRO DA ABCP, Campinas, SP, 2008.

_____. **Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas assembleias estaduais**. *In*: ENCONTRO DA ABCP, Recife, 2010.

WILLIAMSON. **The economics of organization: the transactions cost approach**, American Journal of Sociology, New York, v. 87, p. 548-77, 1975.

Recebido em 20/4/22
Aprovado em 2/6/22



A utilização do Simade e do Simave como meios de administração e avaliação educacional das escolas públicas estaduais em Minas Gerais

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.42-4

Elder Stroppa[1]

Resumo: A Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) possui dois sistemas baseados nas tecnologias da informação e comunicação (TICs), denominados Simade e Simave, considerados a base tecnológica de trabalhos padronizados de gestão nas esferas administrativa (Simade) e pedagógica (Simave). A busca de confluência entre os trabalhos com esses dois sistemas é de fundamental importância para que seus objetivos sejam alcançados, na medida em que o Simade precisa alimentar o Simave com informações adequadas para seu funcionamento ideal. Nesta pesquisa, procurou-se conhecer melhor se os sistemas estão funcionando adequadamente, por meio da visão de servidores(as) que trabalham com eles cotidianamente nas Superintendências Regionais de Ensino (SREs) da (SEE/MG). Por meio de entrevistas semiestruturadas, realizadas com trabalhadores(as) das SREs, pode-se concluir que os sistemas possuem certa capacidade de cumprir com as finalidades para as quais foram criados, mas são negativamente influenciados pelo processo de fragmentação do

1 Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), especialista em Gestão Agroindustrial pela Universidade Federal de Lavras (Ufla), graduado em Administração pela Fundação Educacional Machado Sobrinho (Fems). Professor do ensino básico, técnico e tecnológico do Instituto Federal de Educação do Sudeste de Minas Gerais e professor de Administração, com experiência no nível técnico, nos cursos de Cafeicultura e Informática, no nível de graduação, nos bacharelados de Administração e Zootecnia e Pós-Graduação em Cafeicultura Sustentável, no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IFsudeste-MG). Currículo: http://lattes.cnpq.br/9926256319232775. Contato: elder.stroppa@ifsudestemg.edu.br.

trabalho que ocorre na (SEE/MG).

Palavras-chave: Administração. Avaliação educacional. Simade. Simave.

Abstract: *The Minas Gerais State Department of Education (SEE/MG) has two systems based on ICTs - Information and Communication Technologies called Simade. Simade and Simave, considered the technological basis of standardized management work in the administrative (Simade) and pedagogical (Simave) spheres. The search for confluence in the work with these two systems is of fundamental importance for their objectives to be achieved, as Simade needs to feed Simave with adequate information for its ideal operation. In this research, it was sought to know better if the systems are working properly, through the view of servers who work with them daily in the "SREs" Regional Superintendence of Education of SEE/MG. Through semi-structured interviews with SRE workers, it can be concluded that the systems have a certain ability to fulfill the purposes for which they were created, but are negatively influenced by the process of work fragmentation that occurs at SEE/MG.*

Keywords: *Administration. Educational evaluation. Simade. Simave.*

1 – Introdução

No mundo contemporâneo, as organizações permeiam todas as esferas da sociabilidade humana, especialmente no que concerne à produção de bens e à prestação de serviços para suprir necessidades cada vez mais complexas e diversificadas. A Administração, aqui entendida como a "condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não-lucrativa" (CHIAVENATO, 1993, p. 1), é uma das ciências que desempenha papel relevante no processo de adaptação dos seres humanos e dos recursos não humanos aos modos de trabalho desenvolvidos no âmbito das organizações, os quais, de forma inexorável, vão sendo transformados à medida que surgem ou se alteram necessidades na sociedade.

Desde o século XX, com maior velocidade em suas últimas três décadas, as organizações enfrentam um cenário incerto e desafiador, caracterizado por um sem-número de variáveis, mudanças e transformações carregadas de ambiguidades e

incertezas (CHIAVENATO, 1993). Dentro dessa lógica, inserem-se as organizações responsáveis pela oferta da educação pública, que buscam uma interlocução satisfatória entre os desejos do ser humano enquanto indivíduo dotado de personalidade única e as expectativas das organizações e das coletividades, não necessariamente coincidentes.

A rede estadual de educação mineira se insere nesse processo de adaptação desde 1993, com a implantação do programa ProQualidade, fruto de uma parceria entre a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), que procurou inserir a gestão escolar nos processos de reforma e modernização da educação estadual. Esse plano era estruturado em seis subprojetos, da letra A à letra F, entre os quais se destacava o subprojeto A, "Fortalecimento da gestão escolar do sistema educacional", e o subprojeto B,"Melhoria da infraestrutura e gestão da escola", que tratavam diretamente da gestão da escola e por consequência previam algum tipo de alteração ou aprimoramento nos processos de trabalho das pessoas imbuídas dessa função: "O ProQualidade tratava-se de um plano de implementação devidamente detalhado quanto à metodologia e aos recursos empregados" (OLIVEIRA, 2000, p. 283).

Desde esse momento e de forma gradativa, movido pela ideia neoliberal "da teoria do capital humano e por uma visão funcionalista que compreende a educação como principal instrumento que agrega valor à capacidade de trabalho" (RODRIGUES, 2013, p. 53), o Estado de Minas Gerais buscou promover uma adequação de sua sistemática de administração escolar alinhada com a crescente informatização dos trabalhos na escola, o que culminou com a Resolução nº 1.180, de 28 de agosto de 2008, que "Estabelece as diretrizes e dá orientações para implantação, manutenção e atualização de dados no Sistema Mineiro de Administração Escolar – Simade" (MINAS GERAIS, 2008). Por meio dessa resolução, a SEE/MG procurou "dotar a rede estadual de ensino de sistema padronizado de gestão de processos administrativos e educacionais informati-

zado" (MINAS GERAIS, 2008). O sistema informatizado de gestão, então, tornou-se padrão para as escolas estaduais, tendo como uma de suas premissas auxiliar os diretores escolares e demais gestores da rede estadual na tomada de decisões, com base nas informações obtidas por seu meio.

Outra intencionalidade que se percebe com a implantação do Simade é "oferecer aos gestores educacionais e à sociedade mineira informações precisas, atualizadas e confiáveis sobre o sistema estadual de ensino" (MINAS GERAIS, 2008), e por último "facilitar a comunicação entre gestores, professores, demais servidores, pais e alunos das escolas estaduais e a unidade central e superintendências regionais de ensino" (MINAS GERAIS, 2008), que são os órgãos de apoio à gestão escolar e aos executores das políticas públicas dentro da estrutura descentralizada da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Essa forma de atuação descentralizada expõe uma característica singular da administração escolar em relação a outras formas de gestão, que é a sua necessidade de ser desenvolvida de forma democrática e participativa, por envolver vários atores sociais e, em geral, possuir uma abrangência que precisa atender a necessidades diversas, tanto se observado pela óptica geográfica e territorial quanto pela ótica socioeconômica das comunidades.

As redes públicas de ensino possuem também uma necessidade moral/legal de ser transparentes e de prestar contas sobre o desenvolvimento de seu trabalho à comunidade escolar e à sociedade como um todo. Essa inclusive é uma das justificativas para que, já de algum tempo até os dias atuais, o desempenho dos estudantes das escolas públicas venha sendo medido não só no interior delas pelos professores, mas também de forma externa pelo conjunto dessas avaliações e das avaliações externas padronizadas, instituídas por grande parte das redes de ensino, de forma voluntária, ou, de forma impositiva, pelo governo federal. Exemplos são as provas do Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa) e do Programa

de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb), avaliações externas que compõem o Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Simave), que, aliás, é um fruto desse cenário de mudanças das últimas décadas.

Tanto o Simade como o Simave foram desenvolvidos em uma parceria técnico-pedagógica entre a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). Atualmente, contudo, sua gestão do ponto de vista técnico-informacional está sob a responsabilidade da Prodemge, que é a empresa de tecnologia da informação do governo de Minas Gerais, e a operacionalização dos sistemas é feita pela SEE/MG, tanto em seu órgão central, sediado na Cidade Administrativa de Minas Gerais, em Belo Horizonte, quanto nas SREs e escolas estaduais.

Portanto, no recorte da educação pública do Estado de Minas Gerais, em paralelo à preocupação com a criação de um sistema de suporte administrativo às escolas públicas estaduais e às superintendências regionais de ensino, que se concretizou com a implantação do Simade, no ano 2000, também percebeu-se a necessidade da implantação do Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (Simave), fruto de uma parceria técnico-pedagógica com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF).

O Simave também é um sistema informatizado, assim como o Simade, e pretende identificar necessidades, problemas e demandas das escolas, com o objetivo de auxiliar no planejamento de ações pedagógicas em diferentes níveis e momentos escolares, com o intuito de melhoria da educação pública da rede estadual (ensino fundamental e médio) em Minas Gerais. Como seu próprio nome sugere, ele também tem a finalidade de buscar desenvolver a equidade no âmbito da rede estadual mineira de educação, equidade esta aqui entendida como a capacidade de tornar o sistema educacional mais justo, adaptando a realidade às necessidades das comunidades e dos

educandos, a fim de promover uma educação cada vez mais consoante com a realidade da sociedade.

O Simave e o Simade, portanto, são parte das tentativas de atualizar e inserir a educação pública em um contexto que possa proporcionar maior agilidade, eficiência e eficácia na gestão dos dados e informações relativos ao desenvolvimento da educação pública, em especial das mais de 3.500 escolas estaduais mineiras.

Assim, pode-se perceber que os dois sistemas, que são baseados essencialmente nas tecnologias da informação e comunicação (TICs), revestem-se de grande importância nos dias atuais para a gestão dessas escolas e para todo o sistema educacional mineiro, que ainda conta com 47 superintendências regionais de ensino (SREs) e o chamado órgão central da SEE/MG, situado na Cidade Administrativa de Minas Gerais, em Belo Horizonte.

A Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais tem por perspectiva que o Simave e o Simade sejam dois dos maiores e mais bem-estruturados sistemas de administração e avaliação da educação pública no Brasil, se comparados com alguns de seus pares em outros estados da federação e mesmo com determinados sistemas municipais e federais. Pretende ainda que sejam sistemas "orgânicos" em toda a sua estrutura, quer dizer, sistemas que fazem parte da cultura organizacional da rede mineira de escolas públicas estaduais, das superintendências regionais de ensino e do órgão central.

Como todo instrumento de ação governamental, os resultados do Simade e do Simave podem ser utilizados como ferramenta de ação política por parte tanto dos governantes do Estado como de suas forças antagônicas, ora para prestação de contas das ações dos governos (utilização que em geral aborda os aspectos positivos das informações extraídas deles), ora para realização de crítica às políticas educacionais (utilização que em geral aborda as deficiências ou pontos negativos dos sistemas e dos resultados que eles apresentam). Contudo, essa

não é análise que se pretende avaliar com esta pesquisa, e sim uma visão mais funcionalista dos sistemas em termos de ferramental de trabalho para os profissionais da educação mineira.

Este artigo, portanto, possui como proposta de pesquisa avaliar, pela ótica de uma amostra de servidores que são responsáveis pela gestão do Simade e do Simave nas superintendências regionais de ensino (SREs), se existe uma integração entre os dois sistemas que permita aos profissionais responsáveis pela gestão das escolas públicas mineiras ter uma visão sistêmica de como as unidades educacionais promovem a educação. O artigo ainda pretende verificar se há relação entre as condições de oferta e desenvolvimento da educação, em geral baseada nos dados e informações obtidas no Simade, com os resultados obtidos pelos estudantes nas avaliações da educação que são aferidos no Simave. A pesquisa tem por objetivo geral, portanto, procurar verificar se existe uma inter-relação direta entre o nível de qualidade das informações do Simade e os resultados dos educandos nas avaliações do Simave.

Esse objetivo parece se revestir de importância na medida em que o tema da adoção das tecnologias da informação, bem como das políticas de avaliações externas e da qualidade na educação, vem ganhando destaque nos debates em torno das políticas públicas educacionais no cenário brasileiro, pois as avaliações externas são adotadas pelos governos federal, estaduais e municipais, assim como do Distrito Federal, como método de determinar e – por que não dizer – medir a qualidade do ensino da educação básica oferecida pelas redes de ensino ao redor do País. Essa situação não ocorre apenas no Brasil, pois, conforme Afonso (2009), nas últimas décadas, os países capitalistas ocidentais têm encontrado nas políticas de avaliação uma forma de prestação de contas para a sociedade e de responsabilização dos entes públicos. Ainda de acordo com Afonso (2009), as políticas de aplicação de avaliações externas

> foram ganhando certa imunidade às concepções político-ideológicas dos governos, disseminando e homogeneizando muitos dos seus efeitos, como se essas mesmas políticas ganhassem o seu verdadeiro sentido

> situando-se acima das realidades culturais, políticas, econômicas e educacionais nacionais (AFONSO, 2009, p. 17).

Os objetivos específicos são verificar se o Simade fornece subsídios adequados de informação para a melhoria das condições de educação nas escolas estaduais mineiras e se os resultados das avaliações do Simave, "sucesso" ou "fracasso" dos educandos e das escolas, são utilizados como forma de embasamento para a proposição de políticas públicas que busquem a equidade na educação pública mineira.

O trabalho, enfim, procura contribuir para a discussão sobre a adoção de políticas públicas eficientes e eficazes para a educação mineira, por meio de uma visão profissional dos trabalhadores que atuam diretamente e cotidianamente com os dois principais sistemas de gerenciamento, atendendo dezenas ou centenas de escolas e tendo contato com suas inúmeras necessidades e demandas. Esse, aliás, é o principal argumento em favor da escolha dos profissionais das SREs e não dos profissionais das escolas para a realização desta pesquisa, pois, como as SREs atendem a todo tipo e tamanho de unidade escolar, é possível inferir que a visão desses profissionais seja mais ampla e sistêmica do que aquela do profissional que está atrelado a apenas uma unidade escolar.

O Simade e o Simave são sistemas *on-line* nos quais cada escola possui um ambiente próprio para os lançamentos de seus dados. A responsabilidade pelo manuseio é de um usuário, que pode ser o(a) diretor(a) da escola ou outros servidores designados pela direção para esse desiderato. É importante ressaltar que, no caso do Simave, recomenda-se que a gestão do sistema dentro da escola seja realizada pelo(a) gestor(a) e pelo(a) especialista da educação básica (EEB) que deve ser profissional que ocupa os antigos cargos de supervisão e orientação escolar e que possui formação na área pedagógica, pois o sentido do sistema é desenvolver ações na área pedagógica que possam contribuir para a evolução do processo ensino-aprendizagem dos educandos.

No caso do Simade, o acesso ao sistema é controlado por meio de *login* e senha, que são intransferíveis. A uma escola não é permitida a visualização dos dados de outra; entretanto, os dados de todas as escolas ligadas a uma das superintendências regionais de ensino (SREs) podem ser visualizados pelo setor responsável pela sua gestão, chamado de Serviço de Documentação e Informação Educacional (Sedine). A visualização completa dos dados de todas as escolas e SREs do Estado de Minas Gerais é obtida apenas pelos responsáveis, lotados no órgão central da SEE/MG.

Já o Simave pode ser acessado pelos profissionais que atuam na área pedagógica das escolas, das SREs e da SEE/MG, pois se trata de um sistema compatível com a atividade de vários profissionais, inclusive de professores, e precisa ser entendido e compreendido como uma ferramenta de suporte às ações pedagógicas que permeiam as atividades escolares.

O Simave é composto pelas avaliações externas do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (Proeb) e do Programa de Avaliação da Alfabetização (Proalfa), bem como por avaliações internas (diagnóstica e intermediária). O Proalfa é uma avaliação anual e censitária para alunos do 2º e 3º ano do ensino fundamental, para avaliar o desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática. O Proeb é uma avaliação anual e censitária que avalia competências expressas pelos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática no 5º, 7º e 9º anos do ensino fundamental e no 1º e 3º anos do ensino médio. Já a avaliação interna é aplicada semestralmente. A SEE/MG promove as avaliações diagnóstica e intermediária por meio do Sistema de Gestão das Avaliações da Aprendizagem (Banco de Itens), que é um sistema *on-line* para geração e aplicação de provas, emissão imediata de relatórios e gráficos de resultados após aplicação e/ou lançamento no sistema.

Essas avaliações possuem como objetivos principais verificar as habilidades e competências do currículo desenvolvidas no ano anterior no início do ano letivo (diagnóstica) e no início

do segundo semestre do ano corrente (intermediária) e são aplicadas em formato *on-line* ou impressas pela escola.

O acesso aos dados e resultados é disponibilizado pela SEE/MG no Sistema de Monitoramento da Aprendizagem, ferramenta *on-line* que apresenta as informações provenientes das avaliações do Proalfa e Proeb, de forma consolidada, além de informações administrativas e indicadores educacionais diversos.

2 – Metodologia

A metodologia utilizada na elaboração deste artigo se caracteriza como qualitativa, sendo utilizada como instrumento de pesquisa a entrevista semiestruturada, que, segundo Belei *et al.*, (2008), "auxilia no melhor entendimento da realidade estudada''.

As entrevistas foram realizadas com base em um questionário semiestruturado, ressaltando-se que, devido à necessidade de respeito a todos os protocolos sanitários e de distanciamento social para a segurança de entrevistador e entrevistados(as) durante a pandemia de covid-19 no Estado de Minas Gerais, todas elas foram realizadas de forma remota, pelos meios de comunicação baseados nas TICs, especialmente a tele-entrevista pela ferramenta Google Meet.

Assim, foram escolhidas três SREs mineiras para o estudo, procurando-se, em um primeiro momento, atender a dois critérios, quais sejam: geográfico e por quantidade de escolas atendidas. Os dois critérios foram parcialmente atendidos, pois foram realizadas entrevistas com uma SRE do Sul de Minas Gerais e com duas da Zona da Mata mineira. A ideia inicial era realizar as entrevistas com uma SRE do Sul de Minas Gerais, uma da Zona da Mata Mineira e uma do Norte de Minas Gerais. A do Sul de Minas era uma superintendência que atende a menos de 75 escolas estaduais; a da Zona da Mata, uma que

atende a entre 75 e 100 escolas estaduais; e a do Norte de Minas Gerais, uma que atende a mais de 100 escolas estaduais.

Contudo, a SRE primeiramente escolhida para atender a esses dois critérios, localizada no Norte de Minas Gerais, alegou que não possuía autonomia para conceder as entrevistas, tendo que ser substituída por outra SRE da Zona da Mata Mineira, responsável por entre 75 e 100 escolas. Acredita-se, no entanto, que a pesquisa não restou prejudicada devido a essas alterações, pois as informações prestadas pela SRE substituta foram bastante relevantes, detalhadas e esclarecedoras.

A identidade dos(as) entrevistados(as) será sempre preservada; a partir deste momento, eles(as) serão identificados(as) pelos códigos A, B, C, D e E.

A é servidor(a) responsável pelos sistemas Simade e Simave em uma SRE do Sul de Minas Gerais, B e C são respectivamente responsáveis pelo Simade em duas SREs da Zona da Mata Mineira, enquanto D e E são responsáveis pelo Simave em duas SREs da Zona da Mata Mineira. Portanto, A trabalha diretamente com os dois sistemas, B e D trabalham diretamente com o Simade, enquanto D e E trabalham diretamente com o Simave.

3 – As entrevistadas

O formato das entrevistas já foi apresentado, restando esclarecer que não serão apresentadas todas as respostas a todas as questões, mas apenas aquelas que foram consideradas de maior relevância, em parte ou em sua totalidade, no sentido de trazer elementos que ajudem a responder à questão central proposta pela pesquisa.

As perguntas relativas à identificação sobre gênero e raça não serão apresentadas no mesmo formato que as demais, pois embora se relacionem com o perfil dos(as) entrevistados(as) possuem caráter secundário nos propósitos desta pesquisa.

Assim, fica o registro de que a unanimidade das respostas à pergunta relacionada à identificação de gênero identifica as entrevistadas com o gênero feminino, sendo possível de agora em diante utilizar esse gênero nas informações sobre a pesquisa.

Já em relação à pergunta sobre a identificação de raça, à exceção da entrevistada D, que respondeu que: "Considero o conceito de 'raça' sociologicamente inapropriado, assim prefiro não me identificar", as demais entrevistadas se identificam com a raça branca.

O perfil pessoal e profissional das entrevistadas é apresentado no grupo de perguntas entre 1 e 5, que foram elaboradas com o intuito de melhor posicionar o leitor em relação à formação acadêmica conjugada com a experiência profissional das entrevistadas.

Assim, na Questão 1, foi perguntado às entrevistadas se elas trabalhavam com o Simade, com o Simave ou com os dois sistemas.

A situação de A nesse caso é *sui generis,* pois em geral no âmbito das SREs mineiras os servidores(as) que trabalham com o Simade ficam alocados no Serviço de Documentação e Informação Educacional (Sedine), e as servidoras que trabalham com o Simave ficam alocadas no serviço de Supervisão Pedagógica, assim, tratam-se de dois setores distintos dentro das SREs. A explicação de A para essa peculiaridade reside no fato de entender ser uma tentativa de sua chefia de minimizar, em sua SRE, os impactos causados pela fragmentação de trabalhos que são interdependentes e que, portanto, se relacionam, situação que será detalhada mais à frente.

Nas questões 2 e 4 foi perguntado às entrevistadas qual função exerciam na SRE e qual era a sua formação acadêmica. Importante frisar que todas são ocupantes do cargo de analista educacional, que requer no mínimo a formação acadêmica em nível superior e só pode ser ocupado regularmente

por servidores públicos aprovados em concurso público de provas e títulos. Além disso, com exceção de C, que é graduada em Ciências da Computação, as demais entrevistadas possuem formação e/ou licenciatura na área da Pedagogia, inclusive apresentando níveis de especialização, o que demonstra coerência com os trabalhos que realizam através dos sistemas Simade e Simave, pois as informações obtidas através desses sistemas tendem a ser base para a tomada de decisões pedagógicas importantes nas escolas, tanto para trabalho dos docentes quanto para apoio ao desenvolvimento dos discentes.

Essa situação permite inferir que o trabalho com esses sistemas no âmbito das SREs é especializado e profissionalizado, fatores que podem contribuir para a percepção de que há um domínio técnico dos trabalhos e consequentemente da operacionalização dos sistemas por parte das servidoras.

As perguntas 3 e 5 se referiam a quantos anos de experiência a servidora possuía na função e em qual unidade trabalhava, tendo sido apurado que, à exceção de A, que possuía uma situação diferenciada em relação às demais entrevistadas e não seguia a "regra" das SREs, B e C trabalhavam apenas com o Simade e estavam lotadas no Sedine, enquanto D e E trabalhavam com o Simave e estavam lotadas na supervisão pedagógica. Pode-se admitir uma lógica nessa distribuição, pois o Sedine é proveniente e até hoje responsável pela parte documental e escritural dos registros das escolas, que gradativamente vem sendo migrada para o Simade, enquanto a supervisão pedagógica se responsabiliza pelo trabalho de ação pedagógica junto às escolas, e, portanto, é fortemente vinculada às informações provenientes do Simave. Cabe salientar que os analistas educacionais que trabalham na supervisão pedagógica, embora estejam lotados nas SREs, atuam de forma híbrida em seu cotidiano, ora em trabalhos internos, ora e em grande parte em trabalhos externos ao ambiente escolar, o que possibilita inferir que esses profissionais possuem aptidão para responder com tranquilidade aos questionamentos elaborados nesta pesquisa.

Além da função de analista educacional, que todas as entrevistadas exerciam à época da pesquisa e que exige a formação acadêmica mínima em curso superior, pode-se perceber que há certa estabilidade das entrevistadas em suas funções nos sistemas, o que pode sugerir familiaridade e especialização nesse trabalho por parte das servidoras. Assim, pode-se fazer outra inferência que se relaciona com o desenvolvimento do conhecimento, a formação e especialização dos profissionais na área da educação pública: a capacidade de operação dos sistemas de ensino foi condição plenamente atendida por essas servidoras, tendo em vista que possuíam perfil profissional condizente com o que Lück (2010) descreve como:

> Muito mais do que em quaisquer outras épocas, quando os sistemas e unidades educacionais nem sequer admitiam utilizar os mecanismos e instrumentos gerenciais disponíveis nos setores produtivos, há necessidade, hoje, de considerarmos que o desenvolvimento de conhecimentos e a formação de profissionais entendidos em gestão educacional, capazes de implementar e operar as transformações necessárias dos sistemas de ensino e escolas, é prioritário, por ser condição fundamental para o imprescindível salto qualitativo da educação brasileira (LÜCK, 2010, p. 23).

É evidente que a quantidade de tempo em um determinado trabalho, por si só, não promove o domínio e a capacidade técnica de realização das tarefas com o maior êxito possível e ou desejável, mas esse fator, aliado à formação, como apresentado no perfil dessas profissionais, sugere que há uma capacidade de trabalho que atende, em princípio, às necessidades de operacionalização dos dois sistemas. Complementarmente, é possível reforçar essa crença, ao se observar o nível de profundidade com que as servidoras responderam a todas as questões que lhes foram apresentadas na pesquisa, demonstrando grande conhecimento em relação ao que lhes era perguntado e estava sob seu domínio profissional, bem como a maturidade demonstrada em determinados momentos, quando, por exemplo, responderam que não sabiam opinar sobre um ou mais pontos dos trabalhos.

4 – Percepções sobre o Simade e o Simave

O próximo grupo de perguntas buscou perceber qual é a percepção das entrevistadas em relação ao funcionamento e à integração dos sistemas Simade e Simave, que, em última análise, são a essência deste trabalho. Nesta etapa, portanto, as reflexões são apresentadas de forma mais descritiva, buscando extrair o que de mais expressivo pode ser apurado.

Quando indagadas sobre a existência de interligação entre os sistemas Simade e Simave, se em sua percepção essa interligação existe, e se existe como ocorre, as respondentes apresentaram as seguintes percepções:

> **Resposta de A:** "Existe uma interligação, porém acredito que ela não é suficiente para atender as necessidades de uma implementação mais eficiente das avaliações sistêmicas (externas), pois, quando geramos o banco de dados do Simave (...). Precisa melhorar o sistema no sentido de fazer a avaliação diagnóstica no início do ano letivo, porque quase sempre existem ajustes a serem feitos no Simade, tais como o rearranjo dos estudantes nas turmas feito por todas as escolas, a adaptação e acomodação das matrículas e redivisão de turmas para atender aos critérios estabelecidos pela SEE-MG."

> **Resposta de B:** "O Sistema Simave utiliza as informações educacionais e outras informações de estrutura administrativa que estão nos bancos de dados do Simade; em resumo, o Simade alimenta o Simave."

> **Resposta de C:** "No meu ponto de vista, o Simave utiliza a base de dados do Simade. Para que ocorram as avaliações do Simave, são utilizados os dados de enturmação do Simade."

> **Resposta de D:** "Sim. Para a elaboração dos materiais de aplicação do Simave (testes cognitivos, por exemplo), é necessário a migração de dados importantes que são

registrados no Simade pelas escolas, como: distribuição das turmas; quantitativo de estudantes."

Resposta de E: "Ocorre uma interligação completa porque o Simave extrai os dados do Simade para alimentar a sua plataforma."

Pelo teor das respostas, percebe-se com clareza que as entrevistadas compreendem haver interligação entre os sistemas, pois o Simave utiliza os dados extraídos do Simade para que se possa gerar um banco de dados o mais seguro e completo possível. Chama a atenção a resposta de A, que dá pistas de outras percepções das demais entrevistadas quando afirma: "Precisa melhorar o sistema no sentido de fazer a avaliação diagnóstica no início do ano letivo, porque quase sempre existem ajustes a serem feitos no Simade."

A entrevistada A também irá consolidar sua percepção ao afirmar:

> Este acerto costuma, entretanto, estar completamente realizado na primeira avaliação trimestral externa. Depois desta primeira avaliação o Simave não consegue devolver informações detalhadas sobre os estudantes para as escolas e os estudantes, ou seja, ele não gera um processo de intervenção pedagógica com plano de trabalho individualizado como era a promessa quando de sua implantação, embora ele registre quantos acertos houve na turma o que cada aluno acertou ou errou, quais foram as questão mais acertadas ou erradas. Há também que se considerar que os relatórios demoram a ser repassados para as escolas, o que faz com que o diagnóstico que deveria ser apresentado no início de março, na maioria das vezes, seja entregue em abril, ou seja, não contribuindo para a análise e implementação das possíveis intervenções (ENTREVISTADA A).

Com base nessa visão, é possível considerar que, embora os sistemas possuam interligação entre si, há uma espécie de desconexão entre os tempos de produção das informações do Simade para o Simave que prejudica especialmente a primeira

avaliação diagnóstica externa aplicada pela rede de ensino, que ocorre no início do ano.

Outra pergunta foi se os sistemas Simade e Simave, de acordo com a experiência das servidoras, funcionariam de forma adequada para dar o suporte necessário aos profissionais responsáveis pelos trabalhos administrativos da escola, tendo em vista que as escolas estaduais possuem uma diferença bem-delimitada entre seus trabalhos pedagógicos e administrativos.

> **Resposta de A:** "Não sei opinar."
>
> **Resposta de B:** "Em relação ao Simade, esse sistema foi desenhado e construído exatamente para dar apoio pedagógico aos profissionais da escola e especialmente prover o Estado de informações preciosas para a administração de políticas públicas da área de educação no Estado de Minas Gerais. O Simade hoje alimenta vários outros sistemas, alguns até de órgãos federais."
>
> **Resposta de C:** "Acredito que não, pois temos a sensação de que a SEE/MG não consegue compreender bem como os trabalhos funcionam...em relação aos prazos de encerramento do ano letivo, encerramento das turmas, renovações de matrícula e incompatibilidade entre os fluxos dos estudantes e sua realidade escolar (Ex: 8º para 9º ano). Outra situação é o critério utilizado para enturmação, pois o sistema utiliza uma lógica diferente daquela entendida como ideal pelas escolas. (Ex: cadeirante que foi enturmado no segundo andar, inclusão ou acessibilidade, situações de convívio social dos estudantes e ou a separação por rendimento escolar). Caso a renovação de matrícula ocorra após o término do ano letivo, boa parte dessas inconformidades seriam evitadas. Assim os problemas seriam basicamente de lançamento no sistema."
>
> **Resposta de D:** "Não. Os dados são migrados em datas muito próximas ao cronograma de aplicação dos testes

do Simave, o que resulta em muitas falhas de enturmação, por exemplo."

Resposta de E: "Em termos funciona, porque é uma integração que proporciona uma alimentação de dados do Simade para o Simave, o que em alguns momentos tende a ser dificultado em função de atrasos e/ou lentidão de processamento dos dados. Em certas situações, isso ocasiona reflexos nos trabalhos dos especialistas da educação, na medida em que, se os dados não são alimentados em tempo hábil, os especialistas não conseguirão incorporar as respostas dos alunos e consequentemente o trabalho de análise dos resultados e possível intervenção pedagógica também fica comprometido."

Pelas respostas apresentadas, pode-se claramente observar que as entrevistadas compreendem que os sistemas não atendem adequadamente aos trabalhos administrativos das escolas, ou atendem apenas em parte a esse trabalho. Chamam a atenção respectivamente as respostas de C, no trecho em que cita as datas dos lançamentos dos dados escolares no Simade, e de E, quando cita os atrasos e a lentidão no processamento dos dados.

Essas impressões parecem corroborar com a visão apresentada pela entrevistada A no detalhamento de suas primeiras impressões, quando destaca que "depois desta primeira avaliação, o Simave não consegue devolver informações detalhadas sobre os estudantes para as escolas e os estudantes", o que acaba não permitindo a geração de um "processo de intervenção pedagógica com plano de trabalho individualizado, como era a promessa quando de sua implantação".

Significa ainda perceber que as dificuldades de prazos encontradas na operacionalização do Simade acarretam dificuldades na operacionalização do Simave, que depende da migração de seus dados para funcionar adequadamente.

Também houve interesse em saber qual a percepção das servidoras sobre a existência de uma consonância entre os tempos de alimentação e de processamento de informações e a consequente disponibilização de relatórios no Simade e no Simave que possam dar o suporte adequado às equipes gestora e pedagógica das SREs e das escolas, para proceder às intervenções necessárias ao melhor desempenho dos estudantes.

> **Resposta de A:** "Não. É uma situação que ocorre em relação às visitas/interações entre a escola e os serviços de inspeção, gestão de pessoas e supervisão escolar das SREs, o que significa na prática que a primeira informação que o Simade irá repassar para o Simave não representa fidedignamente as turmas na escola."

> **Resposta de B:** "O sistema Simade funciona em tempo real, e a disponibilização de dados é praticamente imediata em quase todos os seus subsistemas. Ocorre, entretanto, que o fator humano quase sempre impõe um considerável *delay* nos trabalhos. Outra constante, é a fraca capacitação e distribuição da força de trabalho nas escolas, o que limita o potencial do Sistema, e ainda considerando que o mesmo ainda não se encontra no estágio de maturidade desejado."

> **Resposta de C:** "Acredito que sim, pois o sistema possui funcionalidades que dão suporte adequado aos servidores para que o trabalho seja feito de forma correta. O grande problema que encontramos são as exigências de datas e calendário para cumprir advindos da SEE/MG, os chamados "períodos de bloqueio", que são inadequados para acertos necessários dos lançamentos pela escola. Poderia-se aprimorar o Simade, permitindo-se a abertura do sistema para acertos e ou incluindo avisos de datas limite a cumprir."

> **Resposta de D:** "Na SEE/MG temos o Portal Simave, plataforma que reúne funcionalidades relacionadas à gestão das avaliações do Simave. Essa plataforma foi

> criada recentemente e é gerenciada pelo Caed/UFJF. Recebemos muitos relatos e solicitações dos professores/gestores, indicando falhas nas funções e acessos ao portal."
>
> **Resposta de E:** "Nos períodos em que os dados do Simade precisam ser alimentados, por vezes percebemos que os servidores das áreas administrativas não conseguem ter um *feedback* adequado do sistema, o que acaba resultando em dificuldades para a operacionalização do Simave em função da dependência de migração de dados."

Talvez tenha sido a questão com maior heterogeneidade nas respostas, pois houve tanto respostas "sim" quanto "não''. Contudo, a questão relacionada aos períodos de alimentação do Simade é claramente percebida como um problema de forma geral, pois foram citadas "falhas nas funções e acessos ao portal", no caso, do Simave, dificuldades de operacionalização e *feedback*, dificuldades com o "fator humano", no sentido de operacionalização do Simave e, por fim, que a primeira informação que o Simade irá repassar ao Simade "não representa fidedignamente as turmas na escola", ou seja, pode-se depreender que, na visão das entrevistadas, todo o processo precisa de melhorias e de fato não atende plena e adequadamente às ações pedagógicas necessárias aos trabalhos com os estudantes nas escolas estaduais.

No último bloco, optou-se por apresentar as respostas de forma mais concisa, trazendo a essência das reflexões e percepções das entrevistadas sobre as questões apresentadas no questionário, por se compreender que estas são decorrentes daquelas já apresentadas anteriormente, ou seja, detalham e explicam um pouco mais o que já foi citado.

Assim, pediu-se a elas que opinassem se o uso do Simade e do Simave hoje consegue atender às necessidades e demandas de servidores e estudantes das escolas estaduais. Houve uma tendência clara em apontar que o sistemas ainda não conse-

guem atender às necessidades tanto de servidores quanto de estudantes, embora também tenha ficado claro que a quase unanimidade das entrevistadas possui a percepção de que os sistemas estão evoluindo ao longo do tempo.

Assim, embora seja clara a percepção de que os sistemas ainda não atendem às necessidades, é fato que as entrevistadas percebem que houve uma evolução que pode beneficiar cada vez mais os trabalhadores e os estudantes, cumprindo assim os objetivos de sua criação e implantação. A resposta da entrevistada D a essa questão resume bem o que foi respondido pelas demais, quando afirma: "As avaliações externas do Simave (Proalfa/Proeb) produzem um histórico de rendimento/desempenho dos estudantes importante para a rede e para as escolas. Portanto, colabora muito no traçado de políticas públicas."

Por fim, foi perguntado às respondentes como era o trabalho de avaliação dos estudantes para o planejamento dos trabalhos pedagógicos no ano escolar.

As servidoras B e C, que trabalhavam diretamente com o Simade, disseram não possuir domínio do assunto para dar uma resposta conclusiva; já as servidoras A, D e E declararam que "O trabalho independe dos sistemas, tanto que os professores são instruídos a realizarem avaliações diagnósticas internas para planejarem seu trabalho dentro da disciplina", resposta que demonstra claramente que o Simave ainda não é utilizado como uma plataforma efetiva de apoio pedagógico ao docente, pelo menos não da forma como planejado pela SEE/MG. Também foi consenso que as escolas se apropriam pouco dos resultados gerados pelas avaliações do Simave em suas ações pedagógicas (diagnóstica e trimestrais) porque esses resultados são disponibilizados após importantes momentos de planejamento pedagógico, como os conselhos de classe. É importante deixar claro que a plataforma precisa se adequar melhor aos trabalhos pedagógicos das escolas.

5 – Conclusões

Esta pesquisa pretende colaborar para a agenda de estudos e reflexões que buscam contribuir, no meio acadêmico e fora dele, para a propositura de políticas públicas eficientes e eficazes para a educação mineira, por meio de uma integração sistêmica de suas duas principais ferramentas de tecnologia da informação e comunicação. O gerenciamento pautado na integração cada vez mais necessária entre o Simade e do Simave, na medida em que busca a construção de um alinhamento de trabalhos e objetivos entre suas áreas administrativa e pedagógica, pode potencializar a capacidade de retroalimentação de dados e informações que norteiam onde e como os investimentos em educação pública podem ser aplicados mais eficientemente no Estado de Minas Gerais.

As lacunas e os questionamentos encontrados nesta análise, que é baseada no ponto de vista de um grupo de profissionais que trabalham em seu cotidiano com os dois sistemas, pode auxiliar o poder público a avaliar a eficácia desses dois sistemas para a melhoria da qualidade da educação no Estado. O Simade possibilita que as SREs e a SEE/MG acompanhem, mesmo que de forma limitada, a dinâmica administrativa das escolas em tempo real, com base nos dados nele inseridos. Já o Simave permite verificar o nível de desempenho dos educandos nas avaliações externas e internas aplicadas pela rede de educação mineira, mesmo que de uma forma pouco efetiva, devido ao tempo de disponibilização dos resultados das avaliações sistêmicas aplicadas pela rede de ensino aos seus estudantes.

Os dois sistemas são operacionalizados de forma relativamente orgânica ou intuitiva pelos(as) servidores(as) das SREs, da SEE/MG e das escolas estaduais, mas a operacionalização por si só não garante a efetividade da motivação para a qual cada um foi criado, tampouco garante que a qualidade da educação e de suas políticas públicas sejam de fato mensuradas. Com base nas análises das entrevistas, é possível constatar que a falta de um alinhamento entre as agendas dos setores

administrativos da SEE/MG que gerenciam os dois sistemas, em especial no que concerne aos tempos de alimentação e devolução de resultados, principalmente do Simade para com o Simave, influencia negativamente os processos de trabalho, tanto no campo administrativo quanto no campo pedagógico da educação pública mineira.

É pertinente observar que as servidoras entrevistadas percebem que há uma espécie de desconexão entre os tempos de produção das informações do Simade para o Simave, o que prejudica especialmente a primeira avaliação diagnóstica aplicada pela rede de ensino, que ocorre no início do ano. Esta pesquisa reforça que é necessária a criação de uma agenda de trabalho conjunta no âmbito das subsecretarias da SEE/MG responsáveis pela gestão do Simade e do Simave, para que exista maior integração nos trabalhos das equipes nas SREs e, consequentemente, nas escolas. Dessa maneira, reafirma-se o que foi concluído em trabalho realizado anteriormente pelo autor que evidenciou que o processo de fragmentação das ações da SEE/MG não contribui para que a gestão dos sistemas e das próprias atividades se tornem mais efetivas, "pois a fragmentação e a desarticulação hoje existentes tendem a limitar as possibilidades de uma gestão mais objetiva da escola" (STROPPA, 2012).

Conclui-se ainda que a fragmentação reconhecida pela pesquisa afasta, ou dificulta bastante, a possibilidade de que os gestores das áreas administrativa e pedagógica dos órgãos vinculados à SEE/MG possam construir uma visão sistêmica e, portanto, integrada, das ações que visem à melhoria da qualidade dos serviços prestados aos educandos. A visão sistêmica, conforme propõe Machado (2010, p. 5), "é a capacidade do gestor de compreender as diversas relações de interdependência presentes dentro e fora da organização e que condicionam o desempenho dessas", ou seja, objetiva capacitar o gestor para a realização de suas atividades administrativas e organizacionais. A falta de uma articulação entre os trabalhos administrativos e os pedagógicos, assim, causa fragmentação e consequentemente afeta de forma decisiva a efetividade dos

sistemas de gestão, afastando-os de uma análise sistêmica, tal qual proposto por Machado (2010), limitando os efeitos de sua operacionalização.

Em relação aos objetivos propostos, pode-se inferir que a percepção do grupo estudado é que, embora o Simade funcione como um sistema que fornece informações para a alimentação do Simave, essas informações ainda não podem ser consideradas subsídios adequados para a melhoria das condições de educação nas escolas estaduais mineiras.

É possível também inferir que os resultados das avaliações do Simave ("sucesso" ou "fracasso" dos educandos e das escolas) ainda não são utilizados como forma de embasamento para a proposição de políticas públicas que busquem a equidade na educação pública mineira. Percebe-se ainda que há grandes dificuldades de se construir uma inter-relação direta entre o nível de qualidade das informações do Simade e os resultados dos educandos nas avaliações do Simave, pois nenhuma das entrevistadas sequer mencionou essa correlação.

Cabe ainda ressaltar, ao se analisarem as respostas das entrevistadas, o quanto a fragmentação das agendas e das ações administrativas e pedagógicas da SEE/MG, em especial no que se relaciona aos tempos de alimentação e retroalimentação dos sistemas, deixa de contribuir com o objetivo-fim tanto do Simade como do Simave, pois não existe uma confluência de prazos de entrega dos trabalhos que permita, de fato, uma interação entre os sistemas.

Ao final, é possível perceber que tanto o Simave quanto o Simade atendem em parte aos objetivos de proporcionar mecanismos de participação, democracia, equidade e controle social aos trabalhos da educação pública nas escolas estaduais mineiras. Isso porque eles proporcionam aos atores envolvidos na educação meios de controle social, mas ainda não conseguem atender adequadamente aos propósitos da equidade e, por conseguinte, da democracia educacional, por ainda não ser possível considerar que os sistemas trabalham de forma perfeitamente integrada aos tempos e às necessida-

des de trabalho nas áreas administrativa e pedagógica da SEE/MG, das SREs e das escolas estaduais. No entanto, ainda assim, seus resultados são utilizados como instrumento de prestação de contas das ações dos governos de Minas Gerais e também como instrumento de crítica às políticas educacionais implementadas no Estado.

6 – Referências

AFONSO, A. J. **Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável:** crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração.** São Paulo: Makron Books, 1993.

MACHADO, Márcia Cristina da Silva. **A gestão estratégica e o caminho para a construção da autonomia no sistema educacional.** Juiz de Fora, jul./dez. 2010. Disponível em: http://www.ppgp.caedufjf.net/mod/resource/view. php?id=604

MINAS GERAIS. **Lei 15.293, de 05 de agosto de 2004**. Institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=lei&num=15293&ano=2004#:~:text=LEI%2015293%20de%2005%2F08,29%2F6%2F2010. Acesso em:

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução nº. 1180, de 28 de agosto de 2008**. Disponível em: <http://crv.educacao.mg.gov.br/SISTEMA_CRV/banco_objetos_crv/%7BB527D569-DBD1-4A6D-A43D-69789D0429EB%7D_resolu%C3%A7%C3%A3o%201180.pdf.

OLIVEIRA, D. A. **Educação básica, gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis, RJ**: Vozes, 2000.

RODRIGUES. L. R. **Educação escolar no século XXI**. Juiz de Fora, MG: Ed. UFJF, 2013.

STROPPA, E. **Núcleo de aprendizagem, treinamento e apoio aos gestores escolares da Superintendência Regional de Ensino de**

Ubá – MG. 2012. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Gestão Pública) - PPGP - Programa de Pós-Graduação Profissional, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2012.

Recebido em 27/4/2022
Aprovado em 19/7/2022

5

Determinantes da eleição de mulheres deputadas federais no Brasil

Determinants of the election of female federal deputies in Brazil

Determinantes de la elección de diputadas federales en Brasil

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.24.42-5

Daniela Leandro Rezende[1]

Thiago Rodrigues Silame[2]

Luciana Vieira Rubim Andrade[3]

1 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora no Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop) e integrante do Núcleo de Estudos de Violência e Direitos Humanos (NEVIDH/UFJF), do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero (NIEG/UFV) e do Grupo Brasileiro de Estudos sobre Cannabis (GBEC/UFV). Currículo: http://lattes.cnpq.br/9506412670215752. Contato: daniela.rezende@ufop.edu.br.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG) e pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL-DCP). Currículo: http://lattes.cnpq.br/3376710264096565. Contato: thiago.silame@unifal-mg.edu.br.

3 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Consultora em empresas privadas e no terceiro setor em temáticas relacionadas a gênero, direitos humanos, violência contra as mulheres e avaliação e monitoramento de políticas públicas. Currículo: http://lattes.cnpq.br/9966017156232841. Contato: luucuiana_@hotmail.com.

Resumo: O objetivo do artigo é avaliar os determinantes da eleição de deputadas federais no Brasil nas eleições de 2010 e 2014. Assume-se como hipótese que as mulheres filiadas a partidos que garantem maior representação de mulheres nas executivas apresentam maiores chances de se elegerem deputadas federais. Para testar a hipótese, utilizou-se um modelo logístico (logit). A variável dependente indica se a candidata se elegeu ou não para os referidos pleitos. As variáveis independentes são: percentual de mulheres nos comitês executivos, percentual de candidatas nas listas eleitorais, tamanho do partido e ideologia. Gastos de campanha, grau de competitividade das eleições e experiência política prévia são adotadas como controles. O percentual de mulheres nos CEN não possui significância estatística, ou seja, esse não é um preditor relevante, como esperado. A hipótese de trabalho não se confirmou. Os resultados dos modelos empíricos reforçam achados prévios apontados pela literatura: percentual de candidatas nas listas eleitorais, tamanho do partido, experiência política prévia em campanha aumentam as chances das candidatas se elegerem. A presença de mulheres nas executivas nacionais não teve influência sobre a elegibilidade.

Palavras-chave: Gênero; Partidos; Representação Política; Câmara dos Deputados; Comitê Executivo Nacional.

Abstract: *The purpose of this of the article is to evaluate the determinants of the election of federal deputies in Brazil in the 2010 and 2014 elections. It assumes as a hypothesis that women affiliated to parties that guarantee greater representation of women in Executives are more likely to be elected federal deputies. To test the hypothesis, a logistic model (logit) was used. The dependent variable indicates whether or not the candidate was elected for the aforementioned claims. The independent variables are: percentage of women on executive committees, percentage of candidates on electoral lists, party size and ideology. Campaign expenses, degree of competitiveness of the elections and previous political experience are adopted as controls. The percentage of women in the CEN does not have statistical significance, that is, this is not a relevant predictor, as expected. The working hypothesis was not confirmed. The results of the empirical models reinforce previous findings pointed out in the literature: percentage of candidates on electoral lists, party size, previous political experience in the campaign increase the candidates' chances of being elected. The presence of women on National Executives had no influence on eligibility.*

Keywords: *Gender. Party. Political Representation. Câmara dos Deputados. National Executive Committee.*

1 – Introdução

O Brasil se encontra na 145ª posição (no total de 185 posições) no *ranking* de mulheres em legislativos nacionais da *Inter Parliamentary Union*[4]. A sub-representação de mulheres no País se mantém estável, e o percentual de eleitas para a Câmara dos Deputados somente ultrapassou o patamar de 10%, em 2018, quando 77 deputadas foram eleitas, perfazendo 15% de deputadas na Casa[5]. A despeito do marco histórico, uma vez que esse foi o maior percentual de mulheres eleitas na Câmara Baixa, o cenário de sub-representação feminina é persistente, a despeito de iniciativas como cotas de gênero nas listas eleitorais e da obrigatoriedade de que os partidos políticos destinem parte de seus recursos ao fomento da participação política de mulheres. Apesar de apresentarem eficácia limitada, tais estratégias explicitam a centralidade dos partidos políticos para a eleição de mulheres e seu papel como mediadores da distribuição de recursos eleitorais no Brasil (ARAÚJO, 2005; ÁLVARES, 2008; SACCHET; SPECK, 2012a, 2012b).

Nesse sentido, o objetivo do trabalho é avaliar os determinantes da eleição de deputadas federais no Brasil, nas eleições de 2010 e 2014, enfatizando na análise a dimensão intrapartidária. A centralidade dos partidos na garantia da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão se relaciona a sua atuação como *gatekeepers* na arena eleitoral, em virtude da definição das listas de candidatas/os a cargos eletivos, à distribuição de recursos importantes, relacionados ao fundo partidário, e à distribuição de tempo no horário gratuito de propaganda eleitoral (SACCHET, 2005, 2012; SACCHET; SPECK, 2012a, 2012b). Nesse sentido, a proposta toma os partidos políticos como unidade de análise, ou

4 Informação atualizada em 8 ago. 2022. Disponível em: https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2022.

5 Como destacado no texto, as eleições de 2018 trazem mudanças significativas na representação de mulheres na Câmara dos Deputados. Contudo, essa representação não necessariamente significa que pautas feministas serão prioritárias em função da maior presença das mulheres. Tal fato se dá em decorrência do perfil conservador dessa representação. Acreditamos que esse tema, apesar de pertinente, foge ao escopo do artigo, que enfatiza o momento eleitoral anterior a 2018, portanto, à atuação das eleitas.

seja, considera-os como sistemas ou organizações (ALCÁNTARA, 2004).

Além disso, conceber que essas são organizações generificadas é dizer que a dimensão de gênero constitui um eixo de hierarquização e desigualdade no interior das estruturas partidárias, conforme defendem Lovenduski (1993), Caul (1999, 2001), Kittilson (1997, 2011, 2013), O'Brien (2012, 2013, 2015), Johnson (2005, 2014), Araújo (2005), Barreira e Gonçalves (2012), Santos, Paula e Seabra (2012), Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010) e Monzoy (2011), Álvares (2008), Sacchet (2005, 2011) e Sacchet e Speck (2012a, 2012b). Cabe, pois, avaliar se e em que medida os partidos desenvolvem estratégias para fomentar a representação política de mulheres.

No caso brasileiro, ainda são escassas as análises que avaliam a representação política de mulheres à luz das estratégias partidárias e seus efeitos para a eleição de mulheres, como apontam Santos, Paula e Seabra (2012). Exceções importantes são as contribuições de Araújo (2004, 2005), Álvares (2008), Sacchet (2005, 2008, 2011), Sacchet e Speck (2012), Barreira e Gonçalves (2012), Santos, Paula e Seabra (2012) e Costa, Bolognesi e Codato (2013), Marques e Biroli (2020?), Rezende, Sarmento e Tavares (2020), Sacchet e Rezende (2021). Essas contribuições destacam a já mencionada relevância dos partidos para a representação política de mulheres, verificando que o grau em que as militantes influenciam as estratégias partidárias, eleitorais e organizacionais (inclusive via órgãos de mulheres internos aos partidos) bem como a ideologia partidária, tamanho dos partidos, características de sua base social e a relação entre partidos e movimentos sociais ligados ao tema da inclusão política de mulheres são variáveis relevantes para se explicar seu desempenho no que se refere ao sucesso das candidaturas femininas.

Nesse sentido, o artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta breve Introdução. A segunda seção se refere à revisão da literatura sobre partidos políticos e representação política de mulheres, com o objetivo de apresentar a hipótese que orienta a investigação realizada, a saber: **a maior presença de mulhe-**

res nos comitês executivos dos partidos aumenta as chances de deputadas se elegerem. Na terceira seção discutimos a metodologia, a partir da apresentação das variáveis e sua operacionalização, fontes de dados e modelos estatísticos. Tomamos como unidade de análise a tríade candidata-partido-eleição. Uma vez que a variável dependente é binária (a candidata se elegeu/a candidata não se elegeu) construímos um modelo logístico (logit) para testar a hipótese. As variáveis independentes dizem respeito às seguintes dimensões: percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais, percentual de candidatas nas listas eleitorais, tamanho do partido e ideologia. Gastos de campanha, grau de competitividade das eleições e experiência política prévia são adotadas como controles. Em seguida, na quarta seção, são apresentados os resultados, considerando-se também as limitações do desenho de pesquisa adotado. Em síntese, os resultados indicam que o percentual de candidatas nas listas eleitorais, tamanho do partido, experiência política prévia e gastos em campanha aumentam as chances das candidatas se elegerem. Entretanto, o percentual de mulheres nas comissões executivas nacionais não apresentou significância estatística. Por fim, apresentamos nossas considerações finais com a expectativa de que a investigação contribua para suprir a lacuna relativa à escassez de estudos que tomam a dimensão partidária organizacional para analisar a representação política de mulheres no Brasil.

2 – Revisão da literatura

No Brasil, análises voltadas para a relação entre partidos e representação política de mulheres têm enfatizado tanto a dimensão do recrutamento eleitoral (ÁLVARES, 2008; COSTA, BOLOGNESI; CODATO, 2013; BOLOGNESI; COSTA, 2015) quanto o recrutamento legislativo (ARAÚJO; ALVES, 2007; SACCHET, 2011; BOLOGNESI; PERISSINOTO; CODATO, 2016; SANTOS; PAULA; SEABRA, 2012; BARREIRA; GONÇALVES, 2012). Quanto às primeiras, importante contribuição se refere à identificação de padrões de recrutamento e ao papel das elites partidárias nesse processo, que tende a assumir um caráter informal, o que aumenta as chances de discricionariedade e de que haja padrões

generificados, além de ser mais inclusivo em partidos de esquerda do que em partidos de centro ou direita. Tais padrões reforçam a relevância da presença de mulheres em instâncias decisórias intrapartidárias para a ampliação da representação feminina.

Especificamente com relação ao recrutamento legislativo ou aos determinantes da elegibilidade de mulheres, foco deste trabalho, Araújo e Alves (2007) verificaram que a magnitude do partido e o *status* de "*incumbente*" são variáveis relevantes: mulheres que concorrem por partidos maiores possuem mais chances de se elegerem, assim como aquelas que tentam a reeleição. Os autores ainda apontam que, no caso das candidaturas femininas, a variável "magnitude do distrito" possui efeito contrário ao apontado pela literatura, uma vez que as mulheres têm mais chances de serem eleitas em distritos menores. Finalmente, com relação à ideologia partidária, os achados apontaram que partidos de esquerda elegeram mais mulheres que partidos de centro ou direita.

Sacchet (2011) e Sacchet e Speck (2012a) chamam atenção para os efeitos do financiamento de campanha nas chances eleitorais de candidatos e candidatas. Os autores identificaram que as mulheres são subfinanciadas pelos partidos e, ainda que o financiamento eleitoral não se deva exclusivamente a essas instituições, essa desigualdade contribui para o baixo desempenho eleitoral das candidatas. Interessante observar que, segundo Sacchet (2011, p. 181), "não houve uma tendência por linha ideológica dos partidos para o subfinanciamento feminino". Araújo e Borges (2012) reforçam os achados de Sacchet (2011) e Sacchet e Speck (2012b) e apontam, ainda, que a atuação como dirigente partidário é uma variável relevante na disputa eleitoral, uma vez que aumenta as chances de êxito no pleito eleitoral.

Santos, Paula e Seabra (2012) destacam que, apesar de não haver relação entre as estratégias partidárias voltadas à inclusão de mulheres e a alocação de recursos eleitorais, a ideologia partidária é relevante para o recrutamento e composição da lista eleitoral: partidos à esquerda, especificamente aqueles ligados aos movimentos de mulheres, mostraram-se mais inclusivos. Entretanto, como mencionado anteriormente, essa "inclusividade" não

se traduz na alocação de recursos para as candidaturas femininas, achado que explicita a centralidade da dinâmica intrapartidária para a elegibilidade de mulheres para a Câmara dos Deputados.

Bolognesi, Perissinotto e Codato (2016), por sua vez, analisaram os efeitos de atributos sociais, mais especificamente, da ocupação de candidatas e candidatos em suas chances eleitorais. Os autores verificaram que o vínculo com ocupações classificadas como aquelas que apresentam "alta predisposição" para a política não foi capaz de mitigar a desigualdade de gênero, uma vez que mesmo candidatas provenientes dessas ocupações apresentaram pequeno êxito eleitoral (seis eleitas, num universo de 130). Assim, argumentam que a "exclusão das mulheres da vida política parece ser anterior a sua entrada na arena eleitoral" (BOLOGNESI; PERISSINOTO; CODATO, 2016, p. 271 tradução nossa)[6] [7].

Consideramos, portanto, que a elegibilidade das candidatas à Câmara dos Deputados brasileira deve levar em conta fatores que ultrapassam a arena eleitoral, como afirmam Bolognesi, Perissinotto e Codato (2016). Assim, tomamos os partidos políticos como unidade de análise, ou seja, como sistemas ou organizações (ALCÁNTARA, 2004) e, mais ainda, consideramos que esses são organizações generificadas, como argumentamos anteriormente. Como afirma Kittilson (2013),

> Certamente, as qualificações, recursos e anos de serviço de homens e mulheres dentro da organização partidária contribuem para suas chances de eleição para posições de liderança partidária. Assim, mesmo quando as mulheres trabalham dentro das fileiras do partido e acumulam capital político a taxas ainda mais altas, ainda estão lamentavelmente sub-representadas entre os líderes partidários. Embora não existam hoje regras formais que impeçam a presença de mulheres nos partidos

6 [...] exclusión de las mujeres de la vida política parece ser anterior a su entrada en la arena electoral. (BOLOGNESI; PERISSINOTO; CODATO, 2016, p. 271)

7 Miguel e Biroli (2010) e Biroli (2016) apontam a importância de se considerarem os diversos mecanismos que convergem para o quadro de sub-representação de mulheres na política, apontando elementos como socialização e divisão sexual do trabalho.

> das democracias, as oportunidades das mulheres dentro dos partidos são relativamente mais fechadas do que as de seus homólogos masculinos. (KITTILSON, 2013, p. 539, tradução nossa)[8].

Argumentamos que a configuração da hierarquia e da desigualdade de gênero nos partidos possui efeitos mais amplos, uma vez que essas organizações configuram e medeiam os processos de distribuição de recursos políticos em outras esferas além da intrapartidária, afetando processos que se desenvolvem na arena eleitoral. Nesse sentido, características das organizações partidárias serão tomadas como variáveis independentes, com o objetivo de verificar se e como estas influenciam a eleição de deputadas federais. Esses fatores são retomados pela literatura que trata de gênero e política como preditores para inclusão política de mulheres na arena eleitoral, especificamente no que tange ao recrutamento de candidatas e à adoção de cotas eleitorais.

Tratando das estratégias das militantes para introduzir suas demandas em partidos políticos europeus, Lovenduski (1993) afirma, em trabalho pioneiro sobre gênero e partidos, que estas eram apresentadas como reivindicações universais, de forma a evitar acusações de segregação. Em seguida, adotava-se uma estratégia dupla, de atuar nas redes de mulheres e nas áreas do partido dominadas pelos homens. Por fim, fazia-se necessário prestar atenção às "regras do jogo", uma vez que disputas (intra) partidárias se apresentavam como prioritárias e mais relevantes do que as relações de gênero.

No tocante às transformações organizacionais, foco do presente trabalho, essas foram classificadas em três categorias, a saber: (1) retórica, ou seja, incorporação das demandas de mulheres em campanhas, plataformas e discursos, havendo

8 Certainly, men and women's qualifications, resources and years of service within the party organization contribute toward their chances for election to party leadership positions. Thus, even as women work within the party ranks and accumulate political capital at even higher rates, women are still woefully underrepresented among party leadership. Although no formal rules barring women exist in the parties of democracies today, women's opportunities within parties are relatively more closed than those of their male counterparts. (KITTILSON, 2013, p. 539)

referência frequente à importância do incremento do número de candidatas e eleitas; (2) ações afirmativas, voltadas à oferta de treinamento especial às mulheres, além de auxílio financeiro; e (3) discriminação positiva ou reserva de vagas para mulheres em listas partidárias e outras estruturas intrapartidárias. A adoção de um discurso "generificado", que ocorre a partir da mudança retórica, impulsionaria as demais transformações.

A autora indica, pois, que tais mudanças apresentam caráter progressivo e este parece estar associado a suas consequências distributivas ou a uma "hierarquia de compromissos", como afirma Araújo (2004): mudanças programáticas e retóricas implicam pequeno ou nenhum ônus aos partidos, podendo, ainda, ser "traduzidas" à luz das ideologias partidárias. Já ações afirmativas ou reserva de vagas implicariam efetiva disposição de alterar a estrutura intrapartidária, no sentido de garantir às mulheres acesso mais equitativo a recursos partidários ou a estabelecer ações pautadas pela equidade de gênero ou "pró-gênero".

Para o caso brasileiro, Araújo (2004) afirma que a presença de mulheres nas instâncias decisórias dos partidos pode ser tomada como "indicador do estado geral" da participação feminina nesses órgãos. Entretanto, essa presença só seria efetiva se fosse garantido às mulheres real poder de influenciar as decisões partidárias. Nesse sentido, a autora afirma que, nos partidos brasileiros, são predominantes as estratégias retóricas e que "há uma variação na forma como os partidos respondem internamente às demandas das mulheres, sendo tal resposta mais efetiva à medida que os partidos encontram-se mais à esquerda e são mais estruturados organicamente" (ARAÚJO, 2005, p. 211).

Esse argumento é também reforçado por Pinho (2016), que aponta que a inclusão de mulheres nessas instâncias nem sempre implica distribuição mais equitativa de poder, considerando-se a dimensão de gênero, o que depende também do perfil das mulheres que ocupam vagas nas comissões executivas. Com relação a esse aspecto, Leveguen, Castro e Ribeiro (2017) ressaltam que o capital político é uma variável importante no que se refere à entrada das mulheres nas comissões executivas.

Nesse sentido, a presença de mulheres nas bases dos partidos pode implicar transformações programáticas e retóricas, enquanto sua presença em espaços decisórios intrapartidários pode afetar de forma substantiva a distribuição de recursos partidários. Como demonstra Sacchet (2008), isso implica que mesmo os partidos comprometidos com a participação política de mulheres, geralmente aqueles situados à esquerda do espectro político-ideológico, sejam resistentes à incorporação de mulheres em posições de liderança. Assim,

> uma boa indicação do nível de comprometimento dos partidos políticos com as questões de gênero é dada pelo número de mulheres nessas posições [liderança partidária e estruturas de representação política] e pelas iniciativas que elas empreendem para alcançar a paridade de gênero (SACCHET, 2008, p. 150, tradução nossa)[9].

Em pesquisa sobre os determinantes da emergência de lideranças partidárias femininas, O'Brien (2015) afirma que a ênfase em mulheres em posição de liderança nos partidos é importante porque

> A presença feminina entre as elites partidárias, por exemplo, aumenta o número de candidatas e de eleitas (Cheng e Tavits 2011, Kunovich e Paxton 2005). Os partidos com um maior número de mulheres titulares de cargos internos também são mais propensos a adotar políticas de ação afirmativa para candidatas femininas (Caul 2001, Kittilson 2006). Além de reforçar a presença das mulheres no cargo, as líderes partidárias femininas também podem moldar a representação das políticas femininas. Quanto maior o número de mulheres nos comitês executivos dos partidos, por exemplo, maior a probabilidade de o partido discutir questões de justiça social em sua plataforma (Kittilson 2011). Finalmente, a seleção de uma líder feminina pode quebrar o teto de vidro, não apenas permitindo que outras mulheres ascendam ao posto (Jalalzai e Krook 2010), mas também melhorando a percepção dos eleitores sobre a eficácia das líderes femininas e enfraquecendo os estereótipos tradicionais

9 a good indication of the level of political parties' commitment to gender issues is given by the number of women in these positions [*liderança partidária e estruturas de representação política*] and by the initiatives they undertake to achieve gender parity (SACCHET, 2008, p. 150).

> de gênero sobre o papel das mulheres na esfera pública e privada (Beaman *et al.* 2009, 2012). (O'BRIEN, 2015, p. 4, tradução nossa).[10]

Ademais, fatores como ideologia partidária e organização interna dos partidos, em específico, a presença de mulheres nas executivas nacionais e a existência de órgãos de mulheres nos partidos são retomados por Caul (2001) e Kittilson (1997, 2011). Avaliando os determinantes da adoção de cotas de gênero por partidos políticos europeus, Kittilson (1997) e Caul (2001) verificam que características como a proporção de mulheres na executiva nacional e a ideologia partidária são preditores influentes. Ademais, Kittilson (2011) observa que a presença de mulheres no órgão decisório nacional do partido e o número de mulheres na bancada partidária no Legislativo aumentam a probabilidade de o partido enfatizar em seu programa questões relacionadas à justiça social e à adoção de cotas.

Considerando-se a presença de mulheres em órgãos de decisão intrapartidários na América Latina, pode-se afirmar que o quadro é grave e que seus efeitos ultrapassam a dimensão partidária, como afirmam Roza, Llanos e Garzón de la Roza (2010, p. 28, tradução nossa):

> Os líderes partidários e membros dos órgãos decisórios mais altos dos partidos não apenas supervisionam a seleção dos candidatos e das políticas e planos públicos uma vez que sua lista de candidatos chegue ao poder, mas em muitos casos também elegem os líderes do Po-

10 Women's presence among party elites, for example, increases the number of female candidates and elected officials (Cheng and Tavits 2011, Kunovich and Paxton 2005). Parties with greater numbers of female internal officeholders are also more likely to adopt affirmative action policies for female candidates (Caul 2001, Kittilson 2006). As well as bolstering women's presence in office, female party leaders may also shape women's policy representation. The greater the number of women on parties' executive committees, for example, the more likely the party is to discuss social justice issues on its platform (Kittilson 2011). Finally, the selection of a female leader may shatter the glass ceiling, not only allowing other women to ascend to the post (Jalalzai and Krook 2010) but also improving voters' perceptions of female leaders' effectiveness and weakening traditional gender stereotypes about women's role in the public and private sphere (Beaman et al. 2009, 2012). (O'BRIEN, 2015, p. 4)

> der Legislativo. Além disso, os membros do Comitê Executivo Nacional (CEN) são responsáveis pela implementação dos acordos e resoluções adotadas pela assembleia nacional do partido e pela verificação do cumprimento dos estatutos do partido e das leis eleitorais nacionais. Portanto, a presença das mulheres no CEN é fundamental para assegurar que as leis de cotas sejam cumpridas na seleção de candidatos para a legislatura; influenciar a composição das listas; monitorar o orçamento do partido para assegurar que ele cumpra seus compromissos de gênero; representar os interesses das mulheres nos espaços de tomada de decisão e promover mecanismos e monitorar as políticas destinadas a promover a igualdade de gênero. Ao mesmo tempo, uma maior presença de mulheres nos CEN é essencial para mudar a cultura organizacional dos partidos, que historicamente excluiu as mulheres e foi governada por um modelo masculino de exercício do poder, limitando assim a capacidade das mulheres de ter um impacto. (ROZA; LLANOS; GARZÓN DE LA ROZA, 2010, p. 28, tradução nossa).[11]

Vê-se, pois, que características partidárias como ideologia, presença de mulheres em órgãos decisórios, a natureza dos procedimentos internos, especialmente aqueles relativos à seleção de candidatos/as e à existência de grupos de mulheres organizados, podem afetar a representação de mulheres. Entretanto, são poucas as análises que se voltam aos comitês executivos de partidos brasileiros (exceções são RIBEIRO, 2014; LEVEGUEM; CASTRO; RIBEIRO, 2017), órgãos decisórios que têm a prerrogativa de dis-

11 Los dirigentes y los miembros de los máximos órganos decisorios de los partidos no solo vigilan la selección de candidatos y los planes y políticas públicas una vez que sus ternas llegan al poder, sino que en muchos casos también eligen a los líderes del Poder Legislativo. Además, los miembros del comité ejecutivo nacional (CEN) son los responsables de implementar acuerdos y resoluciones adoptados por la asamblea nacional del partido, y de verificar que se cumplan sus estatutos y las leyes electorales nacionales. Por lo tanto, la presencia de las mujeres en los CEN es crítica para asegurar que se acaten las leyes de cuotas en la selección de candidatos al Poder Legislativo; influir en la composición de las listas; monitorear el presupuesto del partido asegurándose de que este cumpla con sus compromisos de género; representar los intereses de las mujeres en los espacios de decisión; y promover mecanismos y vigilar las políticas dirigidas a impulsar la igualdad de género. A su vez, una mayor presencia de las mujeres en los CEN es imprescindible para cambiar la cultura organizativa dentro de los partidos, la que ha excluido históricamente a las mujeres y se ha regido por un modelo masculino de ejercicio de poder limitando así la capacidad de incidencia de las mujeres. (ROZA; LLANOS; GARZÓN DE LA ROZA, 2010, p. 28).

tribuir recursos e organizar o recrutamento de candidatos e candidatas, aspectos cruciais para o sucesso eleitoral (AYRES, 2016; RIBEIRO, 2014). Entre essas análises, são ainda mais escassas aquelas que dão ênfase à composição das instâncias decisórias e seus efeitos para a representação política de mulheres, variável que assume ainda mais centralidade dadas as características dos processos de recrutamento eleitoral, em que as elites partidárias são protagonistas (BRAGA; VEIGA; MIRÍADE, 2009).

Argumentamos, portanto, que uma inovação do artigo é enfatizar, na análise da elegibilidade de candidatas para a Câmara dos Deputados brasileira, aspecto relacionado à organização intrapartidária, a saber, a presença de mulheres nos órgãos decisórios dos partidos, o que inclui não apenas a dimensão empírica, mas também a referência à crescente relevância do tema na literatura internacional, parte dela referenciada nesta seção.

Nesse sentido, a hipótese de trabalho é que mulheres filiadas a partidos que garantem maior representação de mulheres nas executivas apresentam maiores chances de se elegerem deputadas federais. Outras hipóteses preveem, como indica a literatura apresentada acima, que candidatas filiadas a partidos maiores e de esquerda e àqueles que formam listas com um contingente maior de mulheres apresentam maiores chances de serem eleitas. Na seção seguinte, apresentaremos o desenho da pesquisa e discutiremos a operacionalização e as fontes de dados para as variáveis que compõem o modelo estatístico.

3 – Metodologia

Como dito anteriormente, a unidade de análise é candidata-partido-eleição. Isso se explica porque, apesar do foco nas organizações partidárias, consideramos importante incluir variáveis relativas a determinantes da elegibilidade de deputadas que se referem a características de candidatas e não de partidos, como experiência política prévia, variável central na análise do problema em questão, como indicam, por exemplo, Araújo e Alves (2007) e Bolognesi, Perissinotto e Codato (2016).

Para atender aos objetivos propostos, selecionamos as candidatas aos pleitos eleitorais de 2010 e 2014 vinculadas aos sete maiores partidos políticos brasileiros, a saber: PFL/DEM, PDS/PPB/PP, PMDB, PSDB, PT, PSB e PDT, considerando, assim como Ribeiro (2014), o período entre 2010 e 2015. A escolha desses partidos se justifica por sua força eleitoral, pois, como aponta Ribeiro (2014, p. 126), "juntos, os sete partidos conquistaram quase 80% das cadeiras em disputa no Senado e 71% das cadeiras da Câmara em 2010 e cerca de 70% das prefeituras nas eleições de 2012". Note-se, ademais, que as análises se referem apenas à elegibilidade de candidatas, ou seja, comparamos as chances de deputadas filiadas a partidos que possuem elevado percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais com as chances daquelas em que esse percentual é baixo ou nulo. Esse desenho se fundamenta na revisão da literatura apresentada na seção anterior e a escolha se justifica uma vez que a hipótese prevê os efeitos da presença de mulheres nos comitês executivos nacionais na elegibilidade de mulheres, não incluída aqui uma *rationale* sobre os efeitos dessa presença na elegibilidade dos homens.

A escolha dos pleitos eleitorais de 2010 e 2014 visa ampliar a possibilidade de generalização dos resultados, com base na adoção de um recorte temporal que inclui mais de uma eleição. Além disso, há um marco histórico importante que orienta a escolha, a saber, a Lei 12.034/2009, que institui em seu artigo 10, parágrafo terceiro, a obrigatoriedade das cotas, estabelecendo o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo, mudança importante com relação à legislação anterior, que deixava margem para que partidos apenas reservassem e não preenchessem efetivamente a cota de gênero. Diante desse fato, consideramos que o cumprimento da cota eleitoral é uma premissa derivada da mudança da legislação.

A variável dependente é uma dicotômica que indica se a candidata foi eleita ou não nos pleitos de 2010 e 2014 para a Câmara dos Deputados. As variáveis independentes são: percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais, ideologia partidária, tamanho do partido, percentual de candidatas nas listas eleitorais.

Como variáveis de controle, utilizamos gastos de campanha, grau de competitividade das eleições e experiência política prévia.

Os dados foram coletados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para as seguintes variáveis: percentual de mulheres nos comitês executivos nacional, percentual de candidatas nas listas eleitorais, gastos de campanha, grau de competitividade das eleições. Para as demais, utilizamos o banco de dados construído por Berlatto e Codato (2016).

O Quadro 1 abaixo sintetiza as variáveis dependente, independentes e controles, além de indicar a operacionalização delas.

Quadro 1 – Operacionalização das váriaveis "dependente", "independentes" e "controles"

Variáveis	Operacionalização	Efeito esperado
DEPENDENTE Eleita ou não eleita	0 = não; 1 = sim	
INDEPENDENTES Ideologia	Variável tricotômica com base em Berlatto e Codato (2016): 1 = Direita 2 = Centro 3 = Esquerda	Mulheres vinculadas a partidos de esquerda têm mais chances de serem eleitas
Presença de mulheres nas executivas nacionais dos partidos	Percentual de mulheres nas executivas nacionais dos partidos	Quanto maior percentual de mulheres nas comissões executivas nacionais, maior a chance de serem eleitas
Presença de mulheres nas listas eleitorais	Percentual de mulheres nas listas eleitorais	Quanto maior percentual de mulheres nas listas, maior a chance de serem eleitas
Tamanho do partido	Número de cadeiras na Câmara do Deputados no pleito anterior ao analisado	Candidatas filiadas a partidos grandes possuem mais chances de se elegerem do que aquelas filiadas a partidos pequenos

Variáveis	Operacionalização	Efeito esperado
CONTROLES Gastos de campanha	Valores nominais declarados pelas candidatas/valores nominais declarados por candidatas e candidatos	
Grau de competitividade das eleições	Candidato/vaga	
Experiência política prévia	Ocupação prévia de cargo eletivo no Legislativo. 0 = não; 1= sim.	

Fonte: Elaboração realizada pelos autores.

Com relação à presença de mulheres nas comissões executivas nacionais, consideramos as datas anteriores mais próximas aos pleitos eleitorais analisados, 2010 e 2014. Foram incluídos dados de titulares e suplentes. Para a variável "presença de mulheres em listas eleitorais", foram considerados os percentuais de mulheres nas listas registradas pelos partidos nas eleições de 2010 e 2014. Como era de se esperar, dadas as alterações instituídas pela Lei 12.034/2009, que implicaram maior rigor na fiscalização do cumprimento das cotas e sanções aos partidos que descumprissem a legislação, o percentual médio de candidatas superou os 30% (ver Tabela 1).

A variável "ideologia" foi extraída de Berlatto e Codato (2016). Foram considerados partidos de direita: DEM, PEN, PHS, PMN, PP, PPS, PR, PRB, PRP, PRTB, PSC, PSD, PSDC, PSL, PTB, PTC, PTN, PTdoB e SD. PMDB, PROS, PSDB e PV foram classificados como partidos de centro. PCB, PCO, PCdoB, PDT, PPL, PSB, PSOL, PSTU e PT foram identificados como partidos de esquerda. Quanto ao tamanho, utilizamos o número de cadeiras do partido na Câmara dos Deputados nos pleitos anteriores aos analisados (2006 e 2010, portanto), o que permite comparar os efeitos dos tamanhos dos partidos ainda que tenhamos reduzido a análise aos sete maiores partidos.

De acordo com Peixoto, Goulart e Silva (2017), sistemas políticos pluripartidários podem proporcionar maiores chances de

sucesso eleitoral de candidaturas de mulheres, sendo a "fragmentação eleitoral" uma variável explicativa correlacionada ao tamanho dos partidos políticos. Contudo, a Lei 9.504/1997, que disciplina as eleições, permite a cada partido lançar até uma vez e meia o número de cadeiras em disputa, e até duas vezes, se coligado. Acreditamos que a legislação induz a uma alta fragmentação eleitoral, uma vez que seria racional aos partidos políticos lançar o maior número de candidatos possíveis no intuito de obter uma boa quantidade de votos para vencer a barreira do coeficiente eleitoral, havendo, portanto, pouca variação na "fragmentação eleitoral", sendo esta uma variável a não ser considerada no trabalho.

Para as variáveis de controle, consideramos os gastos de campanha. A variável foi calculada para cada partido em cada estado: ela é simplesmente a percentagem que as mulheres candidatas de cada partido em cada estado receberam em relação ao total do partido no mesmo estado (candidata-partido-estado-eleição). Portanto, é uma medida relativa.

Com relação ao grau de competitividade das eleições, é preciso considerar que, para se converter votos em cadeiras na Câmara dos Deputados, o Brasil adota um sistema proporcional de lista aberta, em um cenário de multipartidarismo, em que os candidatos são eleitos em distritos de alta magnitude, sendo esses distritos correspondentes aos estados brasileiros[12]. Soma-se a isso a possibilidade de partidos se coligarem nas eleições proporcionais. Esse desenho institucional faz com que eleições proporcionais no Brasil sejam extremamente competitivas (MELO, 2016; SILVA, 2013).

Tal arranjo configura uma disputa inter e intrapartidária. A primeira se constitui pela disputa entre os partidos e coligações pelos votos, com o intuito de superar o quociente eleitoral e eleger o maior número de representantes. A segunda se configura pela

12 A magnitude mais baixa no Brasil é observada no Acre, e a mais alta, em São Paulo, sendo que, respectivamente, cada um dos estados elege 8 e 70 deputados. Para mais informações sobre a magnitude dos outros estados brasileiros, ver http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/quantos-sao-e-de-que-forma-e-definido-o-numero-de-deputados.

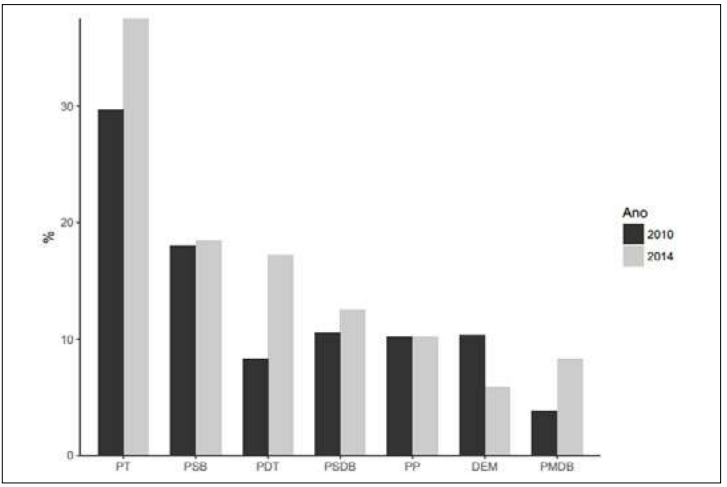
disputa dentro dos partidos ou coligações e se dá entre os postulantes à vaga no parlamento tentando obter a melhor colocação na lista. Há autores que ainda ressaltam os aspectos relacionados à territorialização dos votos (AMES, 2003; SILVA, 2013).

Caramani (2003, p. 416), citado por Silva (2013, p. 409), afirma que a "competição eleitoral está vinculada ao grau de disputa pelos votos dos eleitores entre os diferentes concorrentes, sejam candidatos ou partidos. Uma eleição será mais competitiva se houver número maior de candidatos do que o número de cadeiras em disputa". Dessa forma, este trabalho assume como variável de competição eleitoral a "relação candidato por vaga", justamente por elencar a dificuldade sistêmica para a entrada de mulheres no parlamento. Importante mencionar, por fim, que não retiramos da análise as candidatas que obtiveram pequeno número de votos, referenciadas como candidaturas não competitivas, considerando-se que esse fenômeno é decorrente da configuração do sistema eleitoral brasileiro e, especialmente, do desenho da lei de cotas implantada no País.

Finalmente, para a variável "experiência política prévia", consideramos a classificação de Berlatto e Codato (2016), que avalia se a candidata ocupou previamente algum cargo no Legislativo, incluindo-se os de vereadora, deputada ou senadora. Para uma discussão mais detalhada dos limites desse dado, ver Perissinotto e Miríade (2009) e Perissinotto e Bolognesi (2010).

A seguir, apresentamos as estatísticas descritivas para a variável "presença de mulheres nos comitês executivos nacionais dos sete maiores partidos brasileiros". No Gráfico 1, observa-se que o PT é o único partido que apresentou representação superior a 25% de mulheres nas executivas nacionais dos partidos, no período analisado. É possível observar também o expressivo aumento da presença de mulheres de 2010 a 2014, no PMDB e no PDT. Já com relação ao DEM, a queda foi brusca.

Gráfico 1 – Percentual de mulheres nas executivas nacionais – comparação entre 2010 e 2014



Fonte: elaborada pelos autores com base em dados coletados no *site* do Tribunal Superior Eleitoral http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/orgao-partidario

Já a Tabela 1, abaixo, apresenta as estatísticas descritivas para as demais variáveis, dependente, independentes e controles. Chama atenção o baixo percentual de mulheres eleitas dentre as candidatas, apenas 6,7%. A comparação com o percentual de eleitos nos mesmos pleitos, 11,52%, indica que esse é quase três vezes maior do que o percentual de eleitas, padrão que se aplica também à relação entre candidaturas masculinas (8.070) e femininas (2.649).

Tabela 1 – Estatísticas descritivas

Variável	n	Estatísticas descritivas			
Dependente		Prop (=1)	Prop (=0)		
Eleita	910	0,067	0,933		
Independentes		Média	Desvio-padrão	Min	Max
Percentual de mulheres nas comissões executivas nacionais	910	16,3	9,83	3,85	37,5

Variável	n	Estatísticas descritivas			
Percentual de mulheres nas listas eleitorais	910	31,36	13,26	3,13	100
Ideologia	910	Esquerda= 465	Centro= 308	Direita= 138	
Tamanho do partido	910	56,29	23,24	24	89
	910	Prop (=1)	Prop (=0)		
Experiência política	910	0,08	0,92		
Controles		Média	Desvio-padrão	Min	Max
Percentual de gastos em campanhas de mulheres	910	13,77	22,96	0	100
Competição eleitoral	910	11,7	4,07	4,62	18,7

Fonte: elaborada pelos autores

Nota-se, como já foi discutido, a baixa presença de mulheres nas executivas nacionais: as mulheres ocupam, em média, apenas 16,3% das comissões executivas nacionais, o que pode indicar que os partidos não estejam se reorganizando no sentido de incluí-las em instâncias decisórias partidárias e em formar lideranças femininas. Em média, os partidos têm cumprindo a cota de gênero, uma vez que o percentual médio de candidatas nas listas eleitorais é de 31,36%, havendo, entretanto, grande variabilidade entre os partidos (desvio-padrão = 13,26).

Quanto à ideologia, as candidatas estão mais frequentemente vinculadas a partidos de esquerda (465 candidatas) do que de direita (138) ou centro (307). Com relação à variável "tamanho do partido", a média é de 56,29 cadeiras, com desvio-padrão de 23,24, valores altos dado o foco nos sete maiores partidos.

Finalmente, as variáveis de controle indicam que o percentual de gastos com campanhas de mulheres varia entre 0 e 100%, com

média de 13,77% e desvio-padrão de 22,96, o que indica que a maioria dos partidos investe pouco nas candidaturas femininas, dado o percentual médio de candidatas, e que esse valor varia muito entre partidos. Quanto à competição eleitoral, o número médio de candidatos/vaga é 11,7.

4 – Resultado e discussão

O modelo ajustado tem como objetivo verificar qual a natureza e a magnitude da associação entre as variáveis "dependente" e "independentes". Para tanto, recorremos à técnica de regressão multivariada e, dada a configuração da variável dependente (binária e com distribuição binomial), o modelo adequado é do tipo logístico.

Tabela 2 – Impacto das variáveis preditoras nas chances de ser eleita deputada federal em 2010 e 2014

Variáveis preditoras	**Logit**
Percentual de mulheres no comitê executivo nacional	1,017 (0,034)
Percentual de mulheres candidatas	0,974 (0,105)
Percentual de gastos de campanha	1,041 *** (0,006)
Grau de competitividade das eleições	0,979 (0,043)
Política professional	12,910 *** (4,520)
Ideologia	0,869 (0,343)
Tamanho do partido	1,017*** (0,011)
Constante	0,001 *** (0,001)
N **Pseudo R2** **Log likelihood**	910 0.3345 -148.90626

Fonte: elaborada pelos autores. Os coeficientes apresentados são razão de chance. Erro-padrão entre parênteses. * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

Os resultados apontam que as variáveis "percentuais de mulheres nos comitês executivos nacionais", "ideologia" e "grau de competitividade das eleições" não apresentaram significância estatística. A hipótese de trabalho, a qual prevê que, quanto maior o percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais, maiores as chances de a candidata se eleger, não se confirma, bem como a hipótese que prevê que candidatas vinculadas a partidos de esquerda possuem maiores chances de serem eleitas.

A hipótese relativa ao percentual de candidatas não pode ser rejeitada, mas a direção de seus efeitos indica uma *rationale* contrária àquela que fundamenta as cotas: quanto maior o percentual de mulheres nas listas partidárias, menores as chances de candidatas se elegerem. Esse dado pode indicar que o aumento no percentual de mulheres nas listas eleitorais aumenta a concorrência entre as candidatas de um mesmo partido, o que é convergente com a lógica da lista aberta.

Esse resultado pode indicar que a presença de mulheres nos comitês executivos nacionais não seja tão relevante quanto à presença de mulheres nos comitês executivos estaduais dos partidos, dada a configuração da disputa eleitoral para a Câmara dos Deputados brasileira, em que os distritos eleitorais correspondem aos estados. Nesse sentido, seria importante incorporar essa variável em análises posteriores, o que permitiria avaliar, de forma mais adequada, os efeitos da presença de mulheres em órgãos decisórios intrapartidários, além de captar variações regionais na organização dos partidos. Outra forma de avaliar o impacto das comissões executivas na elegibilidade de mulheres é considerar se a candidata já fez parte desses órgãos, uma vez que, segundo Araújo e Borges (2013), a atuação como dirigente partidário amplia as chances de homens e mulheres se elegerem.

Com relação às variáveis que apresentaram significância estatística, os achados reforçam constatações prévias: a filiação a partidos maiores, o exercício de cargo eletivo prévio e o maior percentual de gastos em campanha aumentam as chances das candidatas se elegerem. Chama atenção a grande magnitude dos efeitos da variável experiência política prévia, que aumenta em

mais de 12 vezes as chances de uma candidata se eleger. Também a filiação a partidos grandes tem um efeito relevante, uma vez que amplia em mais de cinco vezes as chances de elegibilidade de mulheres para a Câmara dos Deputados. A magnitude desses efeitos é consideravelmente superior àqueles associados aos gastos de campanha, mas isso pode derivar da forma como a variável foi operacionalizada, considerando-se o percentual agregado de gastos de campanha por mulheres.

5 – Considerações finais

Apesar de avanços legais no que diz respeito à maior participação de mulheres nos cargos proporcionais, como a Lei 12.034/2009, e o cumprimento desta pela maior parte dos partidos brasileiros, observa-se que a representatividade de mulheres em cargos eletivos proporcionais – caso dos cargos para deputados estaduais e federais brasileiros – ainda continua atingindo patamares abaixo do que o esperado. Além disso, está abaixo dos índices alcançados em outros países da América Latina, como evidenciado pelos dados da IPU[13]. Isso indica que, apesar de medidas institucionais que alteram as regras serem importantes para o aumento da presença de mulheres eleitas, é preciso que outros mecanismos político-institucionais – e que ultrapassam a arena eleitoral – sejam analisados.

Neste artigo, propusemos analisar um desses mecanismos institucionais para avaliar em que medida os partidos desenvolvem estratégias para fomentar a representação política de mulheres e como essas podem afetar a eleição de deputadas. Assim, tomamos os partidos políticos como unidade de análise, ou seja, considerando-os como sistemas ou organizações.

A centralidade desses órgãos na garantia da presença de mulheres em espaços de poder e tomada de decisão se relaciona à sua atuação como *gatekeepers* na arena eleitoral, em virtude da

13 Vide os casos de Argentina e Uruguai, por exemplo, em que os percentuais de deputadas nas Câmaras Baixas são 44,8% e 25,3%, respectivamente.

definição das listas de candidatas/os a cargos eletivos, à distribuição de recursos importantes, relacionados ao fundo partidário, e à distribuição de tempo no horário gratuito de propaganda eleitoral. A partir das contribuições da literatura apresentada, adotamos o percentual de mulheres nas comissões executivas nacionais como preditor relevante para a elegibilidade de candidatas para a Câmara dos Deputados, nas eleições de 2010 e 2014. Nossa hipótese de trabalho previa que *mulheres filiadas a partidos que garantissem maior representação de mulheres nas executivas apresentariam maiores chances de se elegerem deputadas federais*.

Para testá-la, nosso modelo empírico tomou como unidade de análise a tríade candidata-partido-eleição. Construímos um modelo logístico (logit), que indicou que o percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais não possui significância estatística, ou seja, esse não é um preditor relevante, como esperávamos. A hipótese de trabalho, que prevê que quanto maior o percentual de mulheres nos comitês executivos nacionais, maiores as chances da candidata se eleger, não se confirma, portanto. Tais resultados mostram que é necessário reavaliar e refinar a análise desenvolvida, considerando-se, por exemplo, a presença de mulheres nos comitês executivos estaduais dos partidos, que pode ser mais central, dada a configuração da disputa eleitoral para a Câmara dos Deputados brasileira, em que os distritos eleitorais correspondem aos estados. Ademais, outra forma de avaliar o impacto das comissões executivas na elegibilidade de mulheres é considerar se a candidata já fez parte desses órgãos, uma vez que, segundo Araújo e Borges (2013), a atuação como dirigente partidário amplia as chances de homens e mulheres se elegerem. Além disso, é preciso considerar mais do que a presença de mulheres nesses órgãos, como indicam as pesquisas desenvolvidas por Araújo (2004), Ayres (2016), Pinho (2016) e Leveguen, Castro e Ribeiro (2017), e incluir, na análise, as posições e cargos que tais mulheres ocupam.

Finalmente, estudos de caso e análises de caráter qualitativo também se mostrariam relevantes, permitindo captar também as dinâmicas de poder que se estabelecem nessas arenas e atentando para seu caráter generificado. De qualquer forma, esperamos

que a reflexão aqui empreendida possa contribuir para a análise da elegibilidade de mulheres no Brasil, com a consideração de aspectos relativos à dimensão intrapartidária, pouco enfatizada na literatura sobre o tema.

6 – Referências

ALCÁNTARA, M. **¿Instituciones o máquinas ideológicas?**: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos. Barcelona: ICPS, 2004.

ÁLVARES, M. L. M. Mulheres brasileiras em tempo de competição eleitoral: seleção de candidaturas e degraus de acesso aos cargos parlamentares. **Dados**, v. 21, n. 4, p. 895-940, 2008. DOI: 10.1590/S0011-52582008000400004

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ARAÚJO, C. **A intercessão entre gênero e partidos políticos no acesso das mulheres às instâncias de representação. Secretaria de Política para as Mulheres**. 2004. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_intercessao_entre_genero_.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

ARAÚJO, C. (2005) Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 193-215, 2005. DOI: 10.1590/S0104-44782005000100013

ARAÚJO, C.; ALVES, J. E. D. Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas. **Dados**, v. 50, n. 3, p.535-577, 2007. DOI: 10.1590/S0011-52582007000300004

ARAÚJO, C.; BORGES, D. Trajetórias políticas e chances eleitorais: analisando o "gênero" das candidaturas em 2010. **Revista de Sociologia e Política**, *v.* 21, n. 46, p. 69-91, 2013. DOI: 10.1590/S0104-44782013000200005

AYRES, C. Desafios organizacionais das mulheres petistas: temas, embates, debates e disputas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Disponível em: https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2017/04/desafios-organizacionais-das-mulheres-petistas-temas-embates.pdf. Acesso em 30 ago. 2022.

BARREIRA, I.; GONÇALVES, D. N. "Presença" e "ausência" de candidatas: mapeando representações de dirigentes partidários. *In*: ALVES, J. E.; PINTO, C.R. J.; JORDÃO, F. (orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP, Secretaria de Políticas para as Mulheres. p. 315-336.

BERLATTO, F.; CODATO, A. **Candidatos e eleitos, eleições para deputados federais, Brasil, 1998-2014**. Disponível em: http://observatory-elites.org/. Acesso em:

BIROLI, F. Divisão sexual do trabalho e democracia. **Dados**, v. 59, p. 719-754, 2016.

BRAGA, M. do S. S.; VEIGA, L. F.; MIRÍADE, A. Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 70, p. 123-142, 2009. DOI: 10.1590/S0102-69092009000200008

BOLOGNESI, B; COSTA, L. D. Fronteiras sociais fortes e padrões organizacionais fracos? Seleção de candidatos e composição social nos principais partidos políticos brasileiros em 2010. **Conexão Política**, v. 4, n. 1, p. 43-63, 2015.

BOLOGNESI, B.; PERISSINOTO, R. M.; CODATO, A. Reclutamiento político en Brasil: mujeres, negros y partidos en las elecciones federales de 2014. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 61, n. 226, p. 247-278, 2016.

CAUL, M. Women's representation in parliament: the role of political parties. **Party Politics**, v. 5, n. 1, p. 79-98, 1999.

CAUL, M. Political parties and the adoption of candidate gender quotas: a cross–national analysis. **Journal of Politics**, v. 63, n. 4, p. 1214-1229, 2001.

COSTA, L. D., BOLOGNESI, B.; CODATO, A. Variáveis sobre o recrutamento político e a questão de gênero no Parlamento brasileiro. *In*: SALGADO, E. D.; DANTAS, I. (orgs.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**: o desenho constitucional dos partidos políticos. Curitiba: Juruá, 2013. p. 209-228.

JOHNSON, N. **La política de la ausencia**: las elecciones uruguayas 2004/2005, las mujeres y la equidad de género. Montevideo**:** CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, 2005.

OHNSON, N. La bancada femenina en Uruguay: un "actor critico" para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento. **América Latina Hoy**, n. 66, p.145-165, 2014.

KITTILSON, M. C. Women's representation in parliament: the role of political parties. Disponível em: https://escholarship.org/uc/item/60q2s39p. Acesso em: 30 ago. 2022.

KITTILSON, M. C. Women, parties and platforms in post-industrial democracies. **Party Politics**, v. 17, n. 1, p. 66-92, 2011.

KITTILSON, M. C. Party politics. *In*: WAYLEN, G. (ed.). **The Oxford handbook of gender and politics**. Oxford: Oxford University Press, 2013. *E-book*.

LEVEGUEM, B. D.; CASTRO, L. A.; RIBEIRO, P. Rompendo o teto de vidro: mulheres no comando dos partidos brasileiros. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 41., 2017, Caxambu, MG. Disponível em: http://mail.anpocs.org/index.php/encontros/papers/41-encontro-anual-da-anpocs/gt-30/gt22-21/10803-rompendo-o-teto-de-vidro-mulheres-no-comando-dos-partidos-brasileiros/file. Acesso em: 30 ago. 2022

LOVENDUSKI, J. Introduction. *In*: LOVENDUSKI, J.; NORRIS, P. (eds.), **Gender and party politics**. Londres: SAGE, 1993. p. 1-15.

MARQUES, D.; BIROLI, Flávia. **Brasil**: onde está o compromisso com as mulheres? Um longo caminho para se chegar à paridade. Brasília: PNUD/IDEA/ONU Mulheres, [2020?]. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL23Sep.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

MELO, C. R. Dinâmica nacional e processos estaduais: uma análise dos partidos e do sistema partidário em Minas Gerais. *In*: SANTOS, M. L.; ANASTASIA, F. (orgs.). **Política e desenvolvimento institucional no legislativo de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2016. p. 79-104.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. Práticas de gênero e carreiras políticas: vertentes explicativas. **Revista Estudos Feministas**, v. 18, p. 653-679, 2010.

MONZOY, A. H. **Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos**: políticas partidistas para la inclusiónn política de las mujeres en América Latina. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

O'BRIEN, D. Gender and select committee elections in the British House of Commons. **Politics and Gender**, v. 8, p. 178-204, 2012.

O'BRIEN, D. Women, parties, and politics: a party-based theory of substantive representation. *In*: **WESTERN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING,** 2013 Los Angeles, CA. Disponível em: http://www.wpsanet.org/papers/docs/OBrienWPSA.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

O'BRIEN, D. Rising to the top: gender, political performance, and party leadership in parliamentary democracies. **American Journal of Political Science**, v. 59, n. 4, p. 1022-1039, 2015.

PEIXOTO, V. de M.; GOULART, N. L. M.; SILVA, G. T. da. Os partidos políticos e as mulheres: a sub-representação eleitoral feminina nas eleições proporcionais municipais de 2012. Almanaque de Ciência Política, v. 1, n. 1, p. 15-29, 2017. DOI: 10.25193/issn2526-8066.v1.n1.a2

PERISSINOTTO, R.; BOLOGNESI, B. Electoral success and political institutionalization in the federal deputy elections in Brazil (1998, 2002 and 2006). **Brazilian Political Science Review**, v. 4, n. 1, p. 10-32, 2010.

PERISSINOTTO, R.; MIRÍADE, A. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 301-333, 2009. DOI: 10.1590/S0011-52582009000200002

PINHO, T. R. de. As mulheres dirigentes do Partido dos trabalhadores: perfil e desafios à participação substantiva. **Em Tese**, v. 13, n. 1, p 65-93, 2016. DOI: 10.5007/1806-5023.2016v13n1p65

REZENDE, D.; SARMENTO, R.; TAVARES, L. Mulheres nos partidos políticos brasileiros: uma análise de estatutos partidários e sítios eletrônicos. **Revista Debates**, v. 14, n. 3, p. 43-69, 2020.

RIBEIRO, P. F. Em nome da coesão: parlamentares e comissionados nas executivas nacionais dos partidos brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 52, p 121-158, 2014. DOI: 10.1590/1678-987314225208

ROZA, V.; LLANOS, B.; GARZÓN DE LA ROZA, G.Partidos politicos y paridad: la ecuación pendiente. Washington D.C. Inter-American Development Bank, 2010.

SACCHET, T. Political Parties: When do they work for Women? *In:* **Equal participation of women and men in decision-making processes, with particular emphasis on political participation and leadership**. Etiópia: United Nations, 2005.

SACCHET, T. Political parties and gender in Latin America: an overview of conditions and responsiveness *In*: Goetz, A. M. (org.). Governing women: women´s political effectiveness in contexts of democracy and governence reform, New York: Routledge, 2008. p. 148-172.

SACCHET, T. (2011) Partidos políticos e a (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. *In*: PAIVA, D. (Org.). **Mulheres, poder e política.** Goiânia, GO: Cânone. 2011. pp. 161-188.

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 18, n. 1, p. 177-197, 2012a. DOI: 10.1590/S0104-62762012000100009

SACCHET, T.; SPECK, B. W. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos. *In*: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (orgs.). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012b. p. 417-452.

SACCHET, T; REZENDE, D. Apresentação do Dossiê: Partidos Políticos, Gênero e Raça: estudos e debates sobre estruturas internas, eleições e representação política. **Revista Feminismos**, v. 9, n. 2, 2021.

SANTOS, F.; PAULA, C. A.; SEABRA, J. Cotas e movimentos sociais nas estratégias partidárias de inserção de mulheres na vida parlamentar: os casos do Rio de Janeiro e Ceará nas eleições de 2010 para a Câmara dos Deputados. *In*: ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.;Ejordão, F. (orgs). **Mulheres nas eleições 2010**. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. p. 283-313.

SILVA, G. P. da. Uma avaliação empírica da competição eleitoral para a Câmara Federal no Brasil. **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 403-429, 2013. DOI: 10.1590/S0104-62762013000200007

Recebido em 21/6/2022
Aprovado em 30/7/2022

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.

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

- Rodrigo Dias Ferreira
  Eleonora Schettini Martins Cunha
- Antonio Gasparetto Júnior
- Júlio César Guimarães de Paula
- Elder Stroppa
- Daniela Leandro Rezende
  Thiago Rodrigues Silame
  Luciana Vieira Rubim Andrade

ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS