

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

26

VOLUME 16 | NÚMERO 26 | AGOSTO/DEZEMBRO 2014

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

26

Volume 16 | Número 26 | Agosto/dezembro 2014

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Adalclever Lopes
Presidente

Deputado Hely Tarquínio
1º-vice-presidente

Deputado Lafayette de Andrada
2º-vice-presidente

Deputado Braulio Braz
3º-vice-presidente

Deputado Ulysses Gomes
1º-secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
2º-secretário

Deputado Doutor Wilson Batista
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Carlos Eduardo Ribeiro de Navarro
Secretário-geral da Mesa

EDIÇÃO

Guilherme Wagner Ribeiro
Celeno Ivanovo

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO

Heloisa Figueiredo
Izabela Moreira
Leonardo Mordente
Marise Martorano
Rafael Pires
Sinval Rocha

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO

Diogo Magalhães

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 – 236 p.

Semestral

ISSN 1676-8450

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

CDU 32(05)

Sumário

- 5 Editorial
- 11 A trajetória da mulher na política brasileira: as conquistas e a persistência de barreiras
Kamila Pagel de Oliveira
- 53 Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa?
Thales Torres Quintão
- 93 Gerenciamento de riscos fiscais como instrumento de sustentabilidade das contas públicas
Daniela Gomes Pereira
Isabella Virgínia Freire Biondini
- 137 A observância dos limites para despesas com pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013
Mariana Campagnoni
Orion Augusto Platt Neto
Flávio da Cruz
- 175 Aliados ou adversários na construção da notícia? Um estudo sobre a relação dos líderes da Assembleia Legislativa mineira com os jornalistas
Randy Razuq Ferreira
Ângela Cristina Salgueiro Marques
- 209 Lei de Acesso à Informação: impactos efetivos na Câmara dos Deputados
Robson Luiz Fialho Coutinho
Roberto Campos da Rocha Miranda

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

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

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

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

Márcio Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/Câ-
mara dos Deputados

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Diversos fatores tornam mais complexos os contextos sociais, políticos e econômicos de atuação dos poderes públicos. O processo de globalização, por exemplo, traz ao cenário político atores com imenso poder econômico, ao mesmo tempo que fragiliza a capacidade regulatória dos estados. O avanço da democracia e a fragilização das identidades nacionais permitem a emergência de diferentes e conflitantes identidades e demandas sociais. Além disso, o avanço tecnológico incorpora grande quantidade de conhecimento especializado nas soluções dos problemas presentes na agenda pública. A exigência de um Estado mais eficiente, sem o comprometimento de sua legitimidade, também compõe o quadro de complexidade de sua ação. Para lidar com esse quadro, é preciso um processo constante de qualificação dos servidores públicos, em diferentes dimensões, pois é preciso tanto a formação do especialista em níveis avançados de conhecimento como o treinamento que assegure a qualidade de atendimento ao cidadão. Essa exigência foi reconhecida por ocasião da Emenda à Constituição nº 19, de 1998, que deu nova redação ao § 2º do art. 39 da Constituição da República, prevendo a existência de escolas de governo na União e nos estados, para a formação e o aperfeiçoamento dos seus servidores. Como regra, os órgãos e as entidades públicos nos três níveis da Federação mantêm uma unidade responsável pela qualificação dos servidores, podendo se constituir em uma escola, termo empregado pelo referido dispositivo constitucional.

As escolas de governo devem contribuir, não obstante, para formar um servidor público crítico, capaz de refletir sobre os desafios do Estado, capaz de compreender os desafios de sua atuação profissional em um contexto tão complexo. A administração pública deve dispor de canais para o pensamento crítico e para a reflexão sistemática. É por essa razão que diversas escolas de governo mantêm periódicos científicos, como é o caso da *Revista de Administração Pública*, importante publicação editada pela Escola Nacional de Administração Pública. É com esse espírito, de ampliar o espaço de reflexão e de produção sistemática de conhecimento que contribua para o aperfeiçoamento da ação estatal, em especial do Poder Legislativo e da gestão pública, que vem a público este número dos *Cadernos da Escola do Legislativo*. Evidencia esse esforço o fato de que, dos seis artigos que compõem esta edição, cinco contam com servidores públicos que combinam a vida na máquina administrativa com suas atividades acadêmicas. Os temas também refletem esse espírito.

O primeiro artigo, da lavra de Kamila Pagel de Oliveira, versa sobre a trajetória da mulher na política brasileira, tema caro às instituições parlamentares. Depois de traçar os avanços do reconhecimento da mulher como portadora de direitos políticos no Brasil, desde o direito ao voto, na década de 1930, até a lei de cotas de candidatos em cada partido, promulgada em 1997, a autora descortina os obstáculos sociais, econômicos e culturais que levam à persistência da sub-representação feminina nas casas legislativas.

O segundo artigo, apresentado por Thales Quintão, é igualmente valioso para as instituições que pretendem se abrir à participação popular, na medida em que discute a complementariedade entre duas concepções de democracia: a participativa e a deliberativa. A compreensão dessas diferentes perspectivas de democracia é fundamental para o desenho institucional que permita ampliar a participação da sociedade nos debates e nas deliberações públicas.

O terceiro artigo versa sobre o gerenciamento de riscos fiscais. Nele, Daniela Gomes Pereira e Isabella Virgínia Freire Biondini apresentam uma metodologia que auxilia o gestor a manter o equilíbrio das contas públicas. Houve, nas últimas décadas, uma mudança de para-

digma no direito financeiro, trazendo a exigência do equilíbrio das contas para o centro da gestão dos recursos públicos. Esse artigo responde à exigência de se aprofundar no conhecimento científico que auxilie os gestores na tomada de decisões, em um contexto de muitas demandas pela atuação do Estado e fortes restrições orçamentárias.

Mariana Campagnoni, Orion Augusto Platt Neto e Flávio da Cruz contribuem nesta edição dos *Cadernos da Escola do Legislativo* com o quarto artigo, sobre os limites de despesa de pessoal à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. As casas legislativas são responsáveis por aprovar os projetos de lei que reajustam a remuneração dos servidores dos três Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Por isso, as instituições legislativas precisam estar atentas aos limites de despesa com pessoal. O artigo, ao examinar as contas da União, serve de modelo metodológico para o exame das despesas estaduais e municipais.

O quinto artigo, de Randy Razuq Ferreira e Ângela Cristina Salgueiro Marques, abordam tema caro ao Poder Legislativo, que é sua relação com os meios de comunicação. Embora existam diversos estudos sobre a matéria, o texto submetido a esta revista pelos autores traz uma contribuição rica ao debate, porque busca examinar o tema sob a perspectivas de parlamentares.

O último artigo, de Robson Luiz Fialho Coutinho e Roberto Campos da Rocha Miranda, não é menos importante para as instituições legislativas, porque compartilha a experiência da Câmara dos Deputados na implementação da Lei de Acesso à Informação.

O conjunto de artigos que compõe esta edição cumpre plenamente o propósito de discutir temas que auxiliem na reflexão crítica, com rigor acadêmico, sobre o funcionamento das casas legislativas, auxiliando o seu aperfeiçoamento como instituição indispensável para a construção de uma sociedade democrática.

1

A trajetória da mulher na política brasileira: as conquistas e a persistência de barreiras¹

Kamila Pagel de Oliveira

Mestre em Administração pela UFMG/doutoranda em Administração pela UFMG
Subcoordenadora do curso de graduação em Administração Pública da Fundação
João Pinheiro (MG)

Resumo: O presente trabalho discute acerca da participação das mulheres na política brasileira, destacando os avanços obtidos e as barreiras que persistem para se atingir a efetiva participação feminina nessa área. A busca pela participação da mulher na política do Brasil passou por diversas fases ao longo do tempo, configurando uma busca pelo alcance da condição de sujeito, não apenas político, mas também social e econômico. Conforme dados disponibilizados pela União Interparlamentar (2012), pelo Programa para Desenvolvimento das Nações Unidas (2011) e pela Social Watch (2012), o Brasil encontra-se em uma posição crítica no que se refere à equidade de gênero nos parlamentos. A política brasileira encontra-se fortemente influenciada pelo homem, o que reforça, nesse campo, a situação de dominação masculina presente no campo social, econômico e religioso. A dominação masculina na política gera a permanência de barreiras de níveis micro, sociológico e político-filosófico para a inserção e a manutenção da mulher na política brasileira.

Palavras-chave: Representação política. Equidade de gênero. Brasil.

Abstract: *This paper argues about the participation of women in Brazilian politics, highlighting the advances achieved and the obstacles that still resist for achieving effective participation of women in that area. The search for participation of women in Brazilian politics has gone through several phases along the time, and this is a search for the condition of the subject, not only political, but also social and economic. According to data provided by Inter-Parliamentary*

1 Agradecimento à Fapemig pelo apoio à pesquisa *Análise da Evolução da Participação da Mulher na Política Brasileira: Estudo aplicado às assembleias legislativas*, que originou a elaboração deste artigo.

Union (2012), by the Program for Development of the United Nations (2011) and the Social Watch (2012), Brazil is in a critical position concerning to gender equity in parliaments. Brazilian policy is strongly influenced by man, reinforcing the situation of male dominance also present in social, economic and religious fields. Male domination of the political field generates the permanence of various micro level, sociological, political and philosophical barriers for the insertion and maintenance of woman in Brazilian politics.

Keywords: Political representation. Gender equity. Brazil.

1 – Introdução

A busca pela participação efetiva das mulheres na política brasileira passou por diversas fases ao longo do tempo, sendo, desde o início, uma busca pelo alcance da condição de sujeito, não apenas político, mas também social e econômico.

Estudos sobre o assunto enfatizam as diferentes formas de exclusão às quais as mulheres vêm sendo submetidas no decorrer da história. Alguns deles destacam que tal situação retrata uma realidade socialmente construída, que, como tal, pode ser alterada, o que inclusive já vem ocorrendo, independentemente da velocidade na qual se manifesta.

De acordo com Bourdieu (2011), as diferenças entre homens e mulheres, que se observam em diferentes campos, se apresentam como esquemas de pensamento, de aplicação universal, e se registram como diferenças de natureza, inscritas na objetividade. Tais diferenças biológicas são transferidas para o campo social, no qual são naturalizadas. As diferenças são percebidas como normal, natural e inevitável, sendo, portanto, legitimadas. Há, dessa forma, uma naturalização da construção social que legitima a histórica diferença e a inferioridade das mulheres perante os homens.

Vários são os autores que chamam atenção para a baixa participação das mulheres nas listas de candidatas e também nos parlamentos, a exemplo de Norris e Lovenduski (1995) e Hazan (2002).

Pesquisas e dados referentes à participação das mulheres na política, não apenas brasileira, mas de uma maneira geral, atestam que as mulheres continuam a ser sub-representadas nos parlamentos e órgãos legislativos, sinalizando uma desigualdade no campo político que também é reflexo de uma desigualdade no campo social e econômico. De acordo com Matos (2009, p. 1), “as democracias ocidentais definiram espaços e conquistaram direitos de modo completamente assimétrico para homens e mulheres, instaurando e perpetuando profundas desigualdades políticas”.

No que tange ao Brasil, segundo dados disponibilizados pela União Interparlamentar (IPU, 2012), através do Programa para Desenvolvimento das Nações Unidas (Pnud, 2011b) e pela Social Watch (2012), nosso país encontra-se em uma posição crítica no que se refere à equidade entre homens e mulheres e à representação delas nos parlamentos. Embora com índices diferentes, os números fornecidos por tais instituições demonstram que, não obstante significativos avanços tenham sido obtidos pelas mulheres desde a conquista do direito ao voto, em 1932, há ainda um longo caminho a ser percorrido para alcançar uma efetiva igualdade de direitos e de representação política por parte das mulheres.

Corroborando esses dados, Alves (2007), Araújo (2001) e Tabak (2002) afirmam, com base nos índices de participação feminina na política, que o Brasil ainda encontra-se na retaguarda mundial no que concerne ao empoderamento das mulheres.

A reduzida presença feminina nas instâncias de representação política adquiriu lugar de destaque nos debates sobre as democracias contemporâneas, tendo em vista que a participação de mulheres nas instituições políticas impacta a formação das agendas temáticas decisórias. Indica, conforme asseveram Almeida, Lüchmann e Ribeiro (2012), a primazia nas arenas decisórias de determinados temas, grupos e interesses em detrimento de outros.

Diante disso, a presença feminina na política nacional vem sendo entendida como um importante meio para a consolidação da democracia brasileira e para o alcance da igualdade de direitos

(VAZ, 2008; SOW, 2010). Matos (2009) também afirma que a ausência de mulheres no espaço formal da política brasileira pode produzir impactos profundos na consolidação da cidadania e da democracia. Esta ainda é marcada por profundas disparidades quanto à representação entre homens e mulheres, além de outras discrepâncias como, por exemplo, entre brancos e negros.

A partir dos estudos acerca de tal temática, podem ser definidos três momentos de grande relevância para a participação feminina na política brasileira: o primeiro deles é a conquista do direito ao voto, ocorrida em 1932, fruto de uma intensa movimentação das mulheres iniciado em 1919, conhecido como movimento sufragista; o segundo, o movimento feminista iniciado na década de 1970, através do qual as mulheres lutaram por direitos mais amplos, inclusive voltados para a democratização do País; e o terceiro, a Constituição de 1988, por meio da qual alcançaram-se diversos direitos, inclusive na esfera política institucional (DESOUZA *et al.*, 2000). A Constituição de 1988 é reconhecida como o momento da conquista da igualdade formal de direitos entre homens e mulheres.

No entanto, os ganhos obtidos nesses significativos momentos não foram suficientes para a obtenção da efetiva igualdade. Essa afirmação pode ser confirmada por meio de dados disponibilizados pela União Interparlamentar (2012), que demonstram que o Parlamento brasileiro é ocupado por apenas 12,3% de mulheres. A baixa representação feminina na política ocorre não obstante o fato de que as mulheres são maioria da população brasileira (51,03%) e do eleitorado (51,86%), de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), respectivamente.

Nesse contexto, observa-se que ainda é necessário um conjunto de ações para que esses ganhos sejam realmente vivenciados pelas mulheres e para que elas consigam superar as diversas barreiras que ainda dificultam a igualdade de gênero na política. O presente artigo tem como objetivo discutir não só os avanços já obtidos, mas também as muitas barreiras que ainda persistem para se chegar à real igualdade de gênero na política brasileira.

2 – Histórico da participação feminina na política brasileira

A exclusão da mulher na vida política é um reflexo da ausência de participação feminina na sociedade e do não reconhecimento dela como sujeito, situação baseada, em grande medida, no predomínio da figura do homem, seja no aspecto social, seja no político ou no econômico (VAZ, 2008).

Para Sow (2010), as mulheres, da mesma forma que os escravos e os estrangeiros, foram relegadas durante séculos à condição de não cidadãos, sendo mantidas à margem dos assuntos de interesse público e restritas aos espaços privados. Para Bourdieu (2011), os homens estiveram historicamente associados aos espaços públicos e às áreas de poder, bem como às atividades que neles ocorrem, tal como a política. Às mulheres, por sua vez, foram destinados os espaços privados e suas atividades, tais como o cuidado familiar e as funções domésticas.

Segundo Beauvoir (1949), apenas os trabalhos domésticos eram considerados conciliáveis com os encargos da maternidade, tal como a amamentação, motivo pelo qual as mulheres, desde as hordas primitivas, permaneceram no lar. Já os homens passaram a dedicar-se à caça, à pesca e a outras atividades produtivas, as quais os deslocavam para o ambiente público.

Além disso, Beauvoir (1949) sustenta que essa condição encontra respaldo em questões de ordem religiosa e biológica. No que tange ao primeiro aspecto, a autora afirma que as religiões, bem como os sacerdotes, filósofos, escritores e sábios, dedicaram-se a demonstrar que a condição de subordinação e reclusão das mulheres em relação aos homens era “desejada no céu”. Já em relação ao aspecto biológico, Beauvoir (1949) constata que, por muito tempo, alguns teóricos associavam a mulher ao lar e ao espaço privado, levando em consideração o papel do óvulo no decorrer da fecundação. De acordo com essa teoria, as mulheres são definidas a partir do óvulo, que permanece imóvel e passivo dentro de seu “lar”, o ovário, durante esse processo. O homem, por sua vez, era relacionado ao espermatozoide, que se movimenta e se desloca, saindo de seu ambiente para ir ao encontro

do óvulo e adotando, portanto, uma postura ativa. A autora enfatiza, porém, que tal teoria não possui “fundamento ontológico nem justificação empírica” e seu “alcance não se pode compreender aprioristicamente” (BEAUVOIR, 1949, p. 43).

Como consequência dessa divisão, o movimento feminista se iniciou apenas no final do século XIX, nascendo com a modernidade e sendo intensificado no início do século XX, momento no qual ocorreram vários movimentos nos países da Europa e da América em torno da luta pelo voto feminino (BEAUVOIR, 1949; VAZ, 2008).

Em função da revolução industrial do século XIX, momento em que as mulheres passam a participar do trabalho produtor nas indústrias, as reivindicações feministas, até então restritas a terreno apenas teórico, ganham fundamentos econômicos. Por outro lado, o Renascimento, por privilegiar o individualismo, se mostra propício ao surgimento e ao fortalecimento de diversas personalidades, entre elas, mulheres. Paralelamente, pelo fato de buscar a igualdade de direitos, os movimentos reformistas do século XIX, ocorridos em diversos países, acabam também por favorecer o feminismo (BEAUVOIR, 1949).

No entanto, apesar de algumas conquistas obtidas até meados do século XX, como o acesso à educação formal e o direito ao voto, naquele momento as mulheres ainda se viam inseridas em um mundo exclusivamente feminino, que se caracterizava por um contexto doméstico e familiar. Nesse mundo particular, as mulheres não se identificavam como sujeito e não possuíam uma identidade social própria, sendo sempre vinculadas a um homem, sejam como mães, filhas ou esposas. Essa condição também retirava a autonomia das mulheres da época, tendo em vista que elas precisavam dedicar-se necessariamente à família, cumprindo assim a mística feminina (VAZ, 2008).

A década de 1970 é marcada pela intensificação dos movimentos feministas. Em função das características acima descritas, nesse momento muitas mulheres encontravam-se em uma situação de insatisfação e infelicidade, apesar da aparência ostentada de donas de casa satisfeitas e felizes. Tal descontentamento

era explicado pelos médicos da época como um desajuste, o que reforçava, inclusive, a necessidade de que elas permanecessem no ambiente do lar (VAZ, 2008).

Assim, essa exclusão social apresentava grandes reflexos na vida política, da qual as mulheres eram afastadas por diversos critérios. De acordo com Sow (2010), o primeiro desses critérios era o da renda, tendo em vista que exigia-se renda mínima para votar, em um momento no qual, conforme já mencionado, as mulheres deveriam se dedicar ao lar e à família.

De acordo com essa autora, no Brasil, durante o Período Colonial, os direitos políticos eram restritos aos homens em função da sociedade patriarcal, na qual o poder, as decisões e os privilégios sempre estiveram nas mãos dos homens. Mesmo depois da nossa independência de Portugal, essa situação não foi alterada. Desouza *et al.* (2000) afirmam que os papéis de gênero condizem com interpretações tradicionais do Brasil como um país de cultura machista.

No Brasil Império, a população feminina não tinha acesso ao trabalho, por isso não possuía remuneração comprovada (2010, p. 82). Em um segundo momento, especificamente a partir da Constituição de 1891, o cerceamento dos direitos políticos das mulheres ocorreu através da exigência de alistamento militar para ter direito ao voto. Embora fosse voluntária para as mulheres, a participação feminina na atividade militar era ínfima, o que, conseqüentemente, se configurava um empecilho para o voto feminino.

Alves (2007) divide a história da desigualdade de gênero no Brasil em três momentos substanciais: o primeiro compreendido dos séculos XV ao XVIII, no qual as mulheres não tinham acesso à educação, ao mercado de trabalho formal e não possuíam direitos civis e nem políticos; o segundo, a partir do século XIX, momento no qual se vivenciou certa melhoria, principalmente ao final do século, quando uma mulher obteve o primeiro diploma de curso superior; e o último, ao longo do século XX, quando as mulheres brasileiras tiveram três conquistas: educação, inserção no mercado de trabalho e direito ao voto.

No que diz respeito à educação, Alves (2007) atesta que as mulheres reverteram o hiato de gênero a partir da década de 1980, ou seja, passaram a ter mais anos de estudo em relação aos homens. Segundo o autor demonstra, a escolaridade média das mulheres cresceu em maior velocidade do que a dos homens, aumentando a diferença em relação a eles e atingindo níveis de educação formal cada vez maiores. Quanto ao mercado de trabalho, Alves (2007) afirma que a taxa de atividade total das mulheres passou de 13,6% em 1950 para 44,1% em 2000. De acordo com o autor, “o padrão das taxas de atividades femininas está cada vez mais parecido com o padrão das taxas masculinas, apesar do nível mais baixo” (ALVES, 2007, p. 42). Cabe destacar ainda que a qualidade do emprego, os níveis salariais, as possibilidades de crescimento na carreira e o *status* ainda se encontram muito distintos, com desvantagem para as mulheres. Por fim, no que tange ao campo político, as mulheres obtiveram o direito ao voto, em 1932.

Conforme Pinto (2003), pode-se dividir o movimento feminista em três momentos: o primeiro, do fim do século XIX até a década de 1930, quando a principal bandeira era o sufrágio feminino; o segundo, do ápice da ditadura até o processo de redemocratização; e o terceiro, que compreende o período da Constituinte e as perspectivas abertas pelos anos 1990.

Quanto ao primeiro momento, com a Proclamação da República e a organização da Assembleia Constituinte de 1890, houve a expectativa por parte dessas mulheres de que o direito ao voto seria finalmente concedido. No entanto, tal situação não ocorreu. Naquele momento, identificam-se casos isolados de mulheres que solicitaram o alistamento eleitoral, considerando que a Constituição não fazia restrição expressa às mulheres, como ocorria com mendigos, analfabetos, praças de pré, religiosos, entre outros grupos. No entanto, tais pedidos foram negados, com base na justificativa de incompatibilidade natural das mulheres com a vida política (VAZ, 2008; SOW, 2010).

Assim, de acordo com Sow (2010), a Proclamação da República em 1889 não gerou mudanças no que tange à participação das

mulheres na vida política, sendo que a Constituição de 1890 excluiu do sufrágio os analfabetos, as mulheres, os mendigos, os soldados e os religiosos.

O primeiro projeto de lei relacionado ao sufrágio feminino ocorreu em 1917. Foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo deputado Maurício de Lacerda, justificando a comprovada capacidade das mulheres em diferentes ramos (VAZ, 2008).

Apesar de a Constituição de 1890 não apresentar nenhuma restrição expressa ao voto feminino, a inclusão desse direito foi tratado à época como matéria de emenda constitucional, sendo discutida e aprovada em primeira instância, por ambas as casas, em 1921. No entanto, tal assunto retornou ao Senado apenas em 1927, não sendo, portanto, votado (VAZ, 2008).

Ao longo da década de 1920, vários eventos importantes se realizaram em direção à conquista do direito ao voto feminino. Ainda em 1919, Bertha Lutz, importante defensora dos direitos das mulheres, cria a Liga para Emancipação Intelectual da Mulher. De acordo com Pinto (2003), a liderança de Bertha Lutz em torno de reivindicações femininas foi impulsionada por vários fatores: pertencer a uma família de elite, com uma boa condição econômica; ter uma estrutura familiar que lhe concedia liberdade; e ser uma das poucas mulheres cientistas à época, o que lhe concedia condições profissionais.

Em 1922, a Liga foi substituída pela Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, composta de mulheres burguesas que tinham acesso ao poder através de seus maridos, filhos ou outros parentes do sexo masculino, por meio dos quais alcançaram o Congresso Nacional. Esse apoio foi inicialmente manifestado pelo deputado Juvenal Lamartine, do Rio Grande do Norte, que se mostrou um grande aliado na busca do sufrágio feminino. Esse deputado foi o responsável também pela inclusão do direito ao voto feminino na Constituição Estadual do Rio Grande do Norte, em 1927, o que tornou aquele estado o primeiro a permitir o direito de votar e ser votado, sem distinção de sexo. Também no Rio Grande do Norte registra-se a primeira mulher

eleita para uma prefeitura no Brasil. Foi no município de Lages, em 1928 (VAZ, 2008; SOW, 2010). Na mesma época, em outros estados, mulheres começam a solicitar o alistamento eleitoral, mas a aprovação desses pedidos variou conforme o juiz responsável pela decisão (VAZ, 2008).

O início do século XX também é marcado pela atuação feminina no movimento anarquista e operário, sendo a exploração do trabalho feminino um de seus temas centrais (PINTO, 2003).

O segundo momento definido por Pinto (2003) é caracterizado pelos movimentos para a difusão do direito ao voto feminino, que se intensificam no contexto da Revolução de 1930, por meio da reforma eleitoral, reivindicada pelos apoiadores da Aliança Liberal. Apesar de não ser grande apoiador dos movimentos feministas, Getúlio Vargas se vê pressionado a atender a essa demanda, que, inclusive, foi reforçada em um congresso ocorrido em 1931, organizado pela Federação Brasileira pelo Progresso Feminino. Dessa forma, em 1932, Getúlio Vargas promulga o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, aprovando, além do voto secreto, o voto feminino. Interessante notar, porém, que nesse momento tinham direito de votar as mulheres casadas, devidamente autorizadas pelo marido. As solteiras e viúvas deveriam comprovar renda própria para exercer tal prerrogativa (VAZ, 2008).

A Constituição elaborada em 1934 teve a colaboração de duas mulheres importantes para o movimento sufragista: Bertha Lutz, já mencionada, que foi nomeada pelo próprio presidente da República para representar o movimento feminista na comissão responsável pela elaboração da Constituição; e Carlota Pereira de Queirós, única deputada federal eleita em 1933 (VAZ, 2008; SOW, 2010). De acordo com Sow (2010, p. 80), coube a Carlota Pereira uma tarefa árdua, que incluía “defender os interesses femininos, modificar a imagem domesticada da mulher, que passaria da vida familiar às atividades políticas, e lutar pela regulamentação dos dispositivos da legislação ordinária de acordo com os direitos e as obrigações constitucionais das cidadãs”.

Sow (2010) também explicita que a proposta das feministas acima mencionadas na elaboração da Constituição de 1933 incluía questões relacionadas ao cotidiano das mulheres, tais como: mais tempo para licença-maternidade; proteção à infância; igualdade salarial entre homens e mulheres; acesso irrestrito de mulheres a cargos públicos; e questões relacionadas ao bem-estar social da população como um todo, como a assistência social.

Após o alcance do direito ao voto feminino, o grande desafio das sufragistas foi o de obter a participação das mulheres nas eleições. Percebe-se, dessa forma, que a conquista do direito ao voto e do direito de ser votada não representou o ingresso das mulheres na vida política. Alves (2007) destaca que essas conquistas não foram suficientes para resolver a situação de desigualdade envolvendo o gênero, tanto nos aspectos sociais quanto nos econômicos e políticos.

De 1937 a 1945, observa-se um retrocesso quanto à prática não só desse direito das mulheres, mas também dos direitos políticos como um todo, tendo em vista tratar-se do período autoritário do Estado Novo.

De acordo com Pinto (2003), posteriormente à Revolução de 30 e à conquista do sufrágio feminino, observa-se no Brasil um grande vazio no que tange ao movimento feminista, que perdurará até o fim da década de 1960, momento marcado pela ditadura militar. Assim, apenas na década de 1970, tem-se a intensificação dos movimentos feministas em torno de direitos mais amplos, inclusive como parte da luta pela democratização do País (VAZ, 2008), marcando o terceiro momento definido por Pinto (2003).

Pinto (2003) afirma que, ao final da década de 1970, o movimento feminista dedica-se à luta pela anistia dos exilados pela ditadura militar. Além disso, a autora acrescenta que o exílio influenciou fortemente o feminismo no Brasil, tendo em vista a vivência das exiladas na Europa e nos Estados Unidos, onde o movimento feminista já estava mais fortalecido, se comparado ao Brasil.

De acordo com Vaz (2008), embora as feministas da década de 1970 sejam sucessoras das feministas sufragistas do início do século XX, trata-se de movimentos diferentes. Tais diferenças não residem apenas no caráter das reivindicações, mas também nas estratégias adotadas e ainda no perfil das participantes, sendo o movimento da década de 1970 mais aberto em relação ao do início do século XX, que contava, em grande medida, com mulheres oriundas da burguesia.

Inserido, então, nesse novo movimento, diversos grupos de mulheres foram surgindo ao longo da década de 1970, sendo o primeiro deles criado em São Paulo, em 1972. No entanto, foi no ano de 1975 que o feminismo brasileiro ganhou abrangência e, conseqüentemente, maior relevância. Tal destaque ocorreu, em grande medida, em função da definição daquele ano como o Ano Internacional da Mulher pela Organização das Nações Unidas (ONU). A partir de então, o movimento feminista, antes caracterizado por ações de grupos específicos e isolados, foi reconhecido e ganhou destaque, sendo realizados diversos eventos no sentido de institucionalizá-lo (VAZ, 2008). Até 1979, grande parte do movimento feminista esteve associado à luta pelo fim da ditadura.

Com o processo de redemocratização, a partir da década de 1980 o movimento feminista ganha uma nova roupagem, com o surgimento de grupos temáticos, tais como aqueles que tratavam da violência contra as mulheres ou da saúde delas, além do desenvolvimento do feminismo no espaço acadêmico. De acordo com Pinto (2003), nesse período as mulheres começam a reivindicar sua inserção nos espaços políticos. A autora afirma ainda que, a partir da década de 1990, observa-se uma transformação do feminismo brasileiro, ao qual passam a ser incorporadas questões sociais relacionadas a preconceitos, violência e saúde das mulheres.

Outra questão que se destaca nesse período é a divisão surgida entre as feministas que defendiam a institucionalização do movimento e, conseqüentemente, a aproximação com o poder público, e as autonomistas, que acreditavam que essa aproximação significaria uma agregação e a perda de autonomia, o que provocou, inclusive, resistência à criação de ministério ou conselhos voltados para essa causa.

Não obstante essas divergências, observa-se que na década de 1980 ocorre um processo de institucionalização do movimento feminista, sinalizado principalmente pela criação, em 1985, de um conselho nacional e de conselhos estaduais relacionados à condição das mulheres. Grande parte desses conselhos foi de cunho consultivo e propositivo, não tendo, portanto, poder de deliberação. A criação deles sofreu certa resistência das autonomistas. De acordo com Vaz (2008, p. 33):

Esse é um dos grandes problemas que a institucionalização tem encontrado na história: os grupos são fortes para penetrar na esfera estatal, mas não conseguem ocupar um espaço nas instâncias decisórias e precisam, ao mesmo tempo, lidar com a oposição de parte do movimento, que não aceita a institucionalização.

Ainda em 1985 foi criado, também, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, vinculado ao Ministério da Justiça, que permaneceu apenas até 1989. Esse conselho, cuja presidente tinha *status* de ministro, consolidava demandas do movimento feminista, como a luta por creches, a sexualidade e o direito reprodutivo. Além disso, teve uma importante atuação na Assembleia Nacional Constituinte, através da elaboração da Carta das Mulheres, que configurou um documento completo acerca das demandas do movimento (VAZ, 2008; SOW, 2010). A elaboração dessa carta foi coordenada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, através de sua presidente, Jacqueline Pitanguy (SOW, 2010). Entre os 590 parlamentares, a Assembleia Nacional Constituinte contou com a participação de 26 mulheres, todas deputadas (SOW, 2010).

O movimento feminista também se destacou nesse momento por uma intensa pressão sobre os constituintes, conhecida como “*lobby* do batom”. Essa movimentação foi responsável pelo atendimento de grande parte das demandas, dentre elas, a igualdade de direitos entre homens e mulheres, além do direito à licença-maternidade de 120 dias (VAZ, 2008; SOW, 2010).

Apesar da intensa participação e influência das mulheres na elaboração da Constituição de 1988, apenas uma mulher era

oriunda do movimento feminista. As demais eram próximas de políticos ou populares da época (VAZ, 2008). Essa situação corrobora a afirmação de Matos (2009, p. 5) de que “o ativismo político prévio, ainda que um potencial recurso, nem sempre é convertido em potencial eletivo”.

De acordo com Sow (2010, p. 81) a “Constituição de 1988 assegurou vários mecanismos de defesa dos direitos da mulher para que ela pudesse alcançar com dignidade o pleno exercício da cidadania”.

Desde então, as mulheres continuam lutando por uma igualdade efetiva de direitos e, sobretudo, por maior participação na política brasileira. Conforme Sow (2010), as mulheres vêm alcançando conquistas significativas, representadas através das seguintes legislações: Lei nº 9.029, de 1995, que proibiu a exigência de atestado de gravidez e de esterilização para admissão ou permanência de vínculo empregatício; Lei nº 10.224, de 2001, que dispõe acerca do assédio moral; Lei nº 11.340, de 2006, que cria mecanismos para coibir os atos de violência contra as mulheres; e a Lei nº 10.406, de 2002, que contém o novo Código Civil, o qual garante diversos direitos civis às mulheres. Para Sow (2010, p. 92):

[O novo código civil] exclui da norma jurídica a chefia masculina da sociedade conjugal, o pátrio poder e a administração dos bens do casal pelo marido, inclusive dos particulares da mulher, a anulação do casamento pelo homem por motivo do conhecimento da defloração da mulher antes do matrimônio e a deserção da filha desonesta que viva às expensas paternas. Também introduziu o poder familiar compartilhado; permitiu ao homem adotar o sobrenome da mulher e estabeleceu que a guarda dos filhos passa a ser do cônjuge com as melhores condições para exercê-la.

Uma das medidas que se destacam após a Constituição de 1988 é a lei de cotas por sexo, que se constitui como uma ação afirmativa. De acordo com Vaz (2008, p. 36), “as ações afirmativas são consideradas políticas públicas, pois estão vinculadas à legalização de mecanismos que consigam interferir na sociedade fazendo com que os excluídos tenham acesso ao âmbito social, político e econômico”. A ação afirmativa refere-se a uma política

corretiva, que pode ser de caráter público ou privado, voluntária ou compulsória, que busca, principalmente, a diminuição de algum tipo de discriminação e, conseqüentemente, o alcance da igualdade de direitos (VAZ, 2008).

A política de cotas foi legitimada em âmbito mundial a partir da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) ocorrida em 1995, possibilitando a implantação de tais ações em diversos países do mundo que contavam com representantes nesse evento (VAZ, 2008).

A política de cotas por sexo é uma discussão que abrange diversos países, sendo que alguns se encontram em posições avançadas no que se refere a esse tema, como é o caso de Noruega, Dinamarca, Finlândia e Irlanda, nações que, ainda na década de 1980 e início da década de 1990, já haviam adotado alguma medida que possibilitasse maior igualdade de participação das mulheres em órgãos públicos de decisão. Outras, porém, estão em situação de atraso, como é o caso do Brasil (VAZ, 2008).

No que diz respeito à política de cotas em órgãos legislativos no Brasil, trata-se de um assunto que sempre suscitou grande discussões entre pessoas favoráveis e explicitamente contrárias às medidas dessa natureza. Tal polêmica se intensificou em 1995, quando a deputada Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, apresentou projeto de lei com a proposta de adoção de cota mínima de 30% para a candidatura de mulheres no Legislativo. (VAZ, 2008).

Esse projeto não foi aprovado, mas, após intensas e delongadas discussões e proposições de projetos de cunho semelhante, em setembro de 1997, é aprovada a Lei de Cotas, que passou a compor a nova legislação eleitoral. A norma estabelece uma cota mínima de 30% e máxima de 70% para qualquer dos sexos. Essa cota significaria a necessidade de preenchimento por mulheres de vagas de candidaturas nos partidos políticos (VAZ, 2008).

Assim, Alves (2007, p. 50) afirma que “homens e mulheres são iguais perante a lei (de cotas), sendo que o Congresso Nacional

apenas formalizou uma regra de representação que garante um mínimo e um máximo de vagas para cada sexo nas listagens partidárias em cada pleito.”

No entanto, algumas deficiências eram observadas, a começar pelo fato de que o não preenchimento das vagas não acarretava prejuízo algum ao partido político que descumprisse a cota. Assim, na média nacional, nenhum partido havia cumprido a cota de 30% nas eleições ocorridas até 2010, segundo Sow (2010). Outra falha referia-se à questão de que, ao mesmo tempo que se estabeleceram as cotas, definiu-se também que os partidos poderiam lançar um número de candidatos que representava 150% do número de vagas disponíveis (VAZ, 2008). Percebe-se, portanto, uma possibilidade de ampliação de candidaturas de mulheres em termos absolutos, mas não em termos relativos. Alves (2007) ainda acrescenta que, no que tange à eficácia, o grande problema da Lei de Cotas, conforme estabeleceu-se em 1997, estava no fato de que se reservava o direito à vaga e não à candidatura, tendo em vista que a vaga podia ou não ser preenchida, ocasionando os problemas acima mencionados.

Ainda de acordo com Sow (2010, p. 92), “os partidos políticos não se comprometeram com o sistema de cotas e seus fundos não destinaram recursos de caráter afirmativo às candidaturas femininas”. Corroborando tais argumentos, Araújo (2010, p. 568) argumenta que há razões consensuais que justificam a ineficácia das cotas no Brasil e questões que ainda não são consenso entre os estudiosos da área. Com relação às consensuais, destaca-se a fraca legislação, que não prevê punições aos partidos que descumprem a lei, e, também, o sistema eleitoral de lista aberta. Quanto às questões mais polêmicas a autora afirma que:

o papel dos partidos e a intencionalidade dos atores em relação à variável gênero e em relação às lógicas pragmáticas envolvidas nas disputas eleitorais seriam alguns deles. Ou seja, reflete-se sobre o grau em que o não cumprimento das cotas decorre de fatores mais subjetivos, vinculados à ausência de compromissos dos líderes e dirigentes partidários para com o tema; e/ou, também, caberia incorporar uma perspectiva mais sistêmica e institucional: nesse caso, os resultados de-

correriam, também e talvez em maior grau, de decisões partidárias ‘mediadas por’ e ‘derivadas’ da interação entre o tipo de sistema eleitoral (lista aberta sem financiamento público de campanha) e o sistema partidário.

Uma importante questão levantada por Araújo (2010) quanto à ineficácia das cotas no Brasil refere-se ao sistema eleitoral, que utiliza-se da lista aberta. Trata-se do sistema empregado para as eleições proporcionais, por meio do qual é apresentado ao eleitor tanto a possibilidade de votar em seu candidato preferido quanto na legenda do partido, não havendo uma lista previamente definida de candidatos.

Araújo (2010) afirma que a lista fechada favorece a efetivação das cotas, tendo em vista que evita a disputa intrapartidária e aumenta a chance de incluir mulheres nos primeiros espaços do seu ordenamento, garantindo, assim, boas probabilidades de eleição.

Outra questão apontada por Araújo (2010) refere-se ao próprio sistema partidário brasileiro, que possui grandes falhas em relação à representação dos diversos interesses da sociedade. Essa autora argumenta que, analisando a trajetória dos partidos políticos brasileiros, observa-se uma escassa institucionalização e um baixo envolvimento popular, gerando impactos na adesão das mulheres aos partidos políticos e à sua militância. Dessa forma, os partidos políticos também são dominados pela figura masculina, que define as regras de adesão e candidatura.

Assim, Araújo (2010, p. 581) afirma que:

Em cenários nos quais já é comum existir um fato inicial objetivo a desestimular a participação feminina – responsabilidades familiares, tarefas domésticas e de cuidados dos outros como o seu lugar primário – e somando-se a isso um contexto político marcado por desgastes de crença na política, não é de todo infundado pensar numa possível interação (negativa) entre esses dois fatores com um terceiro fator, este institucional – o das listas abertas que podem gerar ou exigir maior envolvimento do candidato com o eleitor. Como resultado, poder-se-ia configurar-se uma dimensão subjetiva que requereria maior disposição para o enfrentamento de uma campanha política, particularmente no momento de pedir votos.

Percebe-se, portanto, que a Lei de Cotas não garantia o real acesso das mulheres à política brasileira. De acordo com Vaz (2008, p. 39), “a conquista dos direitos políticos formais, relativos ao voto e à representação, não foram suficientes para alterar o processo histórico de exclusão a que as mulheres eram submetidas”. Percebe-se ainda certa exclusão no que tange à igualdade de direitos e ao recebimento de uma série de benefícios, mas mais ainda quanto à possibilidade de influência e decisão sobre a concessão desses benefícios e sobre o processo de formulação e implementação de políticas.

Diante disso, em 29/9/2009, ou seja, 12 anos após a publicação da Lei de Cotas, foi aprovada a Lei nº 12.034, que alterou o Código Eleitoral, de 1965, a Lei nº 9.096, de 1995 – conhecida como a Lei dos Partidos Políticos – e a Lei nº 9.504, de 1997 – a Lei de Cotas (BRASIL, 2009).

A Lei nº 12.034, de 2009, conhecida como minirreforma eleitoral, possui significativa importância na busca da equidade de gênero na política brasileira, pois estabeleceu algumas normas que deveriam ser adotadas pelos partidos políticos, no sentido de ampliar a participação das mulheres nos cargos políticos.

No que concerne à alteração das cotas, a referida lei instituiu, em seu art. 3º, a obrigatoriedade de candidatura de, no mínimo, 30% e, no máximo, 70% de cada sexo, possibilitando o cumprimento efetivo das “cotas por sexo”. O cálculo dos percentuais deve levar em conta o número de registros de candidaturas efetivamente requerido por partidos e coligações partidárias. Dessa forma, o partido que não conseguir número suficiente de candidatos homens e mulheres, em observância à cota eleitoral de gênero, não poderá preencher com candidatos de um sexo as vagas destinadas ao sexo oposto, o que representa um ganho para a participação das mulheres na política (BRASIL, 2009).

Outras medidas de grande relevância instituídas pela minirreforma eleitoral que alteram a Lei nº 9.504, de 1997, foram a reserva de 10% do tempo de propaganda eleitoral gratuita para candidatas mulheres e a destinação de 5% do fundo partidário para a

criação e a manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, ambas presentes no art. 2º da Lei nº 12.034, de 2009. Nesse caso, o partido político que descumprir esse dispositivo deverá, no ano subseqüente, acrescentar o percentual de 2,5% do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa (BRASIL, 2009).

A partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre as eleições municipais de 2012, percebe-se que, pela primeira vez, houve o cumprimento da obrigatoriedade das cotas, sendo que as mulheres representaram 32,6% das candidaturas aos legislativos municipais, considerando a média geral de candidaturas. No entanto, esses mesmos dados mostram que as mulheres permanecem sub-representadas, pois constituem apenas 13,3% do total de vereadores eleitos no Brasil. Ademais, verifica-se que nas eleições de 2012 as mulheres representaram apenas 13,4% das candidaturas ao cargo de prefeito.

Essa situação pode ser explicada pelo fato de que a Lei de Cotas não contempla o Poder Executivo, tendo em vista que está limitada a cargos escolhidos por sistema proporcional, ou seja, vereadores e deputados estaduais e federais.

Pode-se inferir, a partir disso, que há ainda resistência em relação à participação feminina na política brasileira, e que as mudanças observadas quanto ao cargo de vereador não representam necessariamente uma mudança na estrutura do poder político, mas um mero cumprimento de uma imposição legal.

Além disso, tais ações não foram suficientes para alterar o percentual de participação feminina na política brasileira, tendo em vista que, atualmente, o Parlamento brasileiro é composto de apenas 12,3% de mulheres, sendo 8,6% deputadas e 16% senadoras, de acordo com dados da União Interparlamentar (IPU, 2012).

Observa-se dessa forma que, não obstante os avanços percebidos na condição das mulheres na vida política brasileira – como a obtenção do direito de votar e ser votada, a inserção delas nos espaços políticos e os direitos advindos da Constituição de 1988

– persistem várias barreiras para a efetivação de tal participação, tendo em vista que a distribuição de poder entre homens e mulheres não é igualitária.

Assim, Sow (2010, p. 92) afirma que “a despeito dos avanços jurídicos, os dados da realidade brasileira mostram que existe uma enorme distância entre as conquistas legais e as práticas sociais”. Bourdieu (2011) argumenta, ainda, que as próprias mudanças pelas quais as mulheres vêm passando acabam obedecendo à mesma lógica do modelo tradicional. Segundo o autor, essa situação é fruto de um contexto trans-histórico, no qual os homens são associados aos espaços públicos e as mulheres, ao mundo privado.

Para Bourdieu (2011), as mudanças visíveis que afetaram a condição feminina ao longo do tempo mascaram a permanência de estruturas invisíveis que só podem ser esclarecidas por um pensamento relacional, capaz de contrapor a divisão de trabalho e de poderes e os diferentes setores do mercado de trabalho em que estão situados homens e mulheres.

3 – A persistência das barreiras

Ao longo do século XX, mulheres em torno do mundo se organizaram no sentido de buscar maior igualdade de direitos ao mesmo tempo que se desprendiam das opressões, privações e segregações a que eram submetidas, buscando, acima de tudo, se identificar como sujeito.

Crampton e Mishra (1999) argumentam que a discriminação das mulheres pode ocorrer através de estruturas organizacionais, políticas, de redes informais e de cultura dominadas pelos homens, que impõem barreiras para o crescimento das mulheres.

No que tange à participação feminina na política brasileira, muitos são os obstáculos que ainda persistem. De acordo com Matos (2009, p. 2), “são muitas as ‘pedras no caminho’ e elas tem influenciado o jogo político-democrático brasileiro na direção do exercício político por chaves, regras e atores majoritariamente

masculinos”. Crampton e Mishra (1999) afirmam que o maior obstáculo para que as mulheres alcancem postos de poder deve-se a constrangimentos impostos a elas pela sociedade, pela família e por elas mesmas. Muitos desses constrangimentos configuram-se como esteriótipos, mitos, ideias preconceituosas e noções sem sustentação sobre a mulher. Por exemplo, mulheres são frequentemente vistas como dependentes, frágeis, sem competitividade e ambição, sensíveis, subjetivas e intuitivas.

De acordo com Codato e Costa (2011), existem mecanismos de seleção das lideranças políticas e daqueles que ocuparão cargos políticos que funcionam como filtros (sociais, culturais, simbólicos, institucionais e profissionais) para operar no processo de seleção da classe política. Assim, é importante estudar não apenas o caminho percorrido pelos que chegam ao poder, mas também as barreiras que impedem outros de lá chegarem.

Nesse sentido, Matos (2009) afirma que existe um conjunto de obstáculos para a participação feminina na política. De uma maneira geral esses obstáculos podem ser consolidados em três níveis – micro, sociológico e político – que, embora didaticamente separados, atuam de forma simultânea e complementar.

A figura 1 representa as principais barreiras relacionadas a cada um desses níveis.

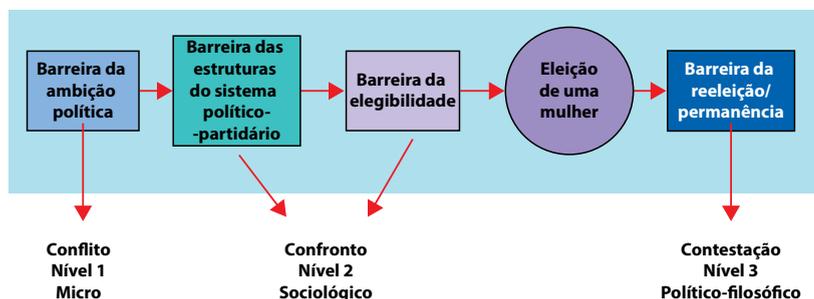


Figura 1 – A corrida de obstáculos: principais barreiras à eleição de candidatas femininas ao Legislativo brasileiro – Fonte: Matos (2009).

No nível micro, destacam-se elementos relacionados a uma percepção individual/subjetiva a respeito da possibilidade de concorrer e obter uma vaga no Parlamento. Assim, a ambição política das mulheres é prejudicada pela avaliação que elas próprias fazem acerca de suas possibilidades de competir a um cargo político. Sejam relacionadas à limitada abertura do sistema político ou por questões particulares, as barreiras de nível micro dificultam a concorrência e o sucesso eleitoral das mulheres. De acordo com Matos (2009, p. 4), “trata-se de um nível que reflete o quão amigável ou refratário o ambiente político imediato se coloca àquela candidatura em questão, bem como o quanto há, de fato, pela estimativa das candidatas/eleitas, de recursos subjetivos/pessoais, econômicos e coletivos a serem destinados ou gerados para auxiliar na já antecipada difícil disputa”.

Tem-se ainda, no nível micro, a limitada autonomia feminina para se engajar na disputa por um cargo eletivo. Essa autonomia refere-se tanto àquela própria e pessoal, ligada ao uso do próprio corpo, quanto ao esteriótipo da mulher cuidadora, atrelado ao ambiente doméstico e privado (MATOS, 2009).

Tal situação é corroborada por Bourdieu (2011), que afirma que, historicamente, as mulheres são associadas às funções que se situam no prolongamento das funções domésticas, como ensino, cuidado e serviço. Esse autor afirma que “ser ‘feminina’ é essencialmente evitar todas as propriedades e práticas que podem funcionar como sinais de virilidade; e dizer de uma mulher de poder que ela é ‘muito feminina’ não é mais que um modo particularmente sutil de negar-lhe qualquer direito a este atributo caracteristicamente masculino que é o poder” (BOURDIEU, 2011, p. 118).

Matos (2009) afirma que o resultado dessa situação é a carência de autoconfiança e autoestima das mulheres para concorrer a um cargo eletivo, além da falta de apoio e sustentação familiar para a entrada e a permanência delas em um cargo político. Nesse nível, ressalta-se ainda a escassez de recursos econômicos, muitas vezes oriundos da forte desigualdade salarial a que as mulheres ainda se submetem (BOURDIEU, 2011).

Destaque-se, também, que a ausência das mulheres em níveis mais elevados de poder e renda das instituições políticas e partidárias as colocam em posições mais distantes dos meios de financiamento das campanhas. Araújo (2010) argumenta que a dimensão financeira das campanhas se define como um dos aspectos mais importantes, quando se trata de candidaturas e chances de eleição de políticos, configurando-se como um filtro de passagem e definindo o sucesso das candidaturas.

De acordo com o Pnud (2011a), os partidos políticos possuem papel importante nesse contexto, já que podem possibilitar a inserção das mulheres em posições de lideranças nas campanhas eleitorais, assegurando visibilidade nos meios de comunicação e, conseqüentemente, recursos para financiamento de campanhas. No entanto, os partidos políticos também são espaços dominados por homens, gerando um ciclo vicioso de barreiras à candidatura, eleição e reeleição das mulheres (MATOS, 2009).

Superadas essas barreiras relacionadas à decisão de se candidatar a um cargo político, destacam-se os obstáculos de nível sociológico, no qual se encontram desigualdades na distribuição de poder e na possibilidade de tomada de decisão por parte das mulheres em diferentes âmbitos, que vão desde o doméstico até o político-institucional (MATOS, 2009). Nesse nível destacam-se ainda ações de discriminação e opressão nos planos pessoal, social e institucional, evidenciando questões como assédio moral, ausência de voz e desinteresse, além da descrença acerca do sucesso das candidaturas femininas. Trata-se, portanto, de questões relacionadas às interações sociais e à relação das mulheres com terceiros, seja família, sejam vizinhos, eleitores e outros partidários ou candidatos.

Em termos de participação das mulheres nas questões políticas, a bibliografia que trata das relações entre associativismo e democracia sugere que faz diferença o tipo de participação associativa no que concerne aos seus impactos na capacidade de se constituir em porta de entrada na política institucional, fenômeno que também vem sendo confirmado por algumas pesquisas. Estudos com recorte por gênero revelam diferenças significativas na atuação associativa das mulheres quando comparadas à dos homens.

Ao resgatarm os estudos sobre a participação feminina, Caiazza e Putnam (2005) apontam algumas especificidades quanto aos temas e aos vínculos associativos: as mulheres gastam mais energia e tempo atuando em questões como educação e estão mais envolvidas em grupos focados em ajudar os mais pobres, os idosos e os sem-teto, por exemplo. Segundo eles, também conhecem melhor os seus vizinhos e são mais propensas a se engajar em atividades religiosas.

Voltado para dados sobre a realidade brasileira, o estudo de Sacchet (2009) também corrobora essas diferenças por gênero no perfil associativo da população. Enquanto os homens apresentam maior vinculação com associações relacionadas à esfera pública, referentes ao mundo da política e do trabalho, por exemplo, as mulheres estão mais ligadas a associações que lidam com assuntos voltados aos cuidados, à religiosidade, à família e à comunidade. De acordo com a autora, em que pese os benefícios na constituição de laços pessoais, de solidariedade comunitária, de potencial politização de temas e de demandas pela gramática dos direitos, essa participação periférica não gera capital político suficiente para alimentar um retorno político-eleitoral. Os homens, por seu turno, “associam-se mais em grupos ligados à esfera pública, os quais auxiliam na formação de redes interpessoais mais heterogêneas, que criam incentivos políticos e geram recursos político e financeiro” (SACCHET, 2009, p. 324).

Interessante notar, porém, que a organização societal das mulheres, sua capacidade de mobilização, bem como seu capital associativo, não se transformam em capital político formal e, conseqüentemente, em maior possibilidade de participação na vida política. Ainda nesse aspecto, cabe destacar que entre as próprias mulheres há um perfil para potencial elegibilidade, que são mulheres geralmente entre 30 e 50 anos, separadas ou viúvas, o que pode demonstrar ausência de compromisso com filhos pequenos, e profissionais liberais (MATOS, 2009). Esse perfil se aproxima dos traços característicos de elegibilidade dos homens.

Nesse aspecto, há, portanto, um constante conflito entre a preocupação com o âmbito profissional e o ambiente doméstico,

considerando que este último tem sido socialmente construído como o espaço feminino (BOURDIEU, 2011). Nesse aspecto, Bourdieu (2011, p. 126) afirma que:

As mulheres que atingiram os mais altos cargos (chefe, diretora em um ministério, etc.) têm que ‘pagar’, de certo modo, por esse sucesso profissional com um menor sucesso na ordem doméstica (divórcio, casamento tardio, celibato, dificuldades ou fracassos com os filhos, etc.); ou, ao contrário, que o sucesso na empresa doméstica tem muitas vezes por contrapartida uma renúncia parcial ou total a maior sucesso profissional.

No terceiro nível, o político-filosófico, têm-se as dificuldades relacionadas ao próprio jogo político-partidário, se configurando, portanto, como obstáculos formais e institucionais encontrados na própria luta e na competição política, relacionando-se às regras do jogo político que são construídas e mantidas, sobretudo, por homens. Nesse nível, então, destacam-se, segundo Matos (2009), os critérios pouco claros de seleção de candidaturas estabelecida pelos partidos.

Matos (2009, p. 7) revela, de maneira prática, tal dificuldade a partir da seguinte fala:

A situação brasileira é de um carreirismo político baixo, individualista e frequentemente extralegislativo, onde as lideranças partidárias nacionais possuem pouco controle sobre as carreiras legislativas, sendo então que os partidos políticos, do ponto de vista eleitoral, demonstram uma condição de fragilidade diante de personalidades onipresentes. A autosseleção (associada ao apoio dos ‘caciques’ partidários) é o critério que costuma presidir o processo de nomeação das candidaturas dentro de todos os partidos. E nesse contexto as mulheres estão inseridas, mais uma vez, adversamente: elas são consideradas como os ‘tampões’ para as cotas, suas candidaturas não são legitimadas e, de fato, tratadas como efetivamente competitivas por parte significativa do *staff* partidário.

De acordo com Matos (2009), os espaços político-partidários são vistos pelas mulheres muito mais como um obstáculo do que como um ambiente democrático e de apoio. Nessa questão, distingue-se também a persistência de forte elemento político tradicional, clientelista, conservador e patrimonial.

O ambiente político, assim como o social e econômico, é marcado pela dominação masculina e pela realidade construída socialmente de que uma mulher não pode ter autoridade sobre homens. Tem, portanto, todas as possibilidades de, sendo todas as coisas em tudo iguais, ver-se preterida por um homem para uma posição de autoridade ou de ser relegada às funções subordinadas e de auxiliar (BOURDIEU, 2011).

Esse contexto referenda a discriminação das mulheres no ambiente partidário, condição que, muitas vezes, é justificada pela liderança partidária como uma exclusão promovida pelo próprio eleitorado, que, em última instância, é quem decide e escolhe o político. Embora, de fato, o eleitor prefira muitas vezes não optar por uma mulher para um cargo político em função dessas questões discutidas anteriormente, Matos (2009, p. 8) lembra que “as consequências disso são eleitoras e eleitores em geral com baixíssimo senso de responsabilidade em relação ao próprio voto, o que se reflete numa baixa legitimidade dos próprios representantes eleitos e quase nenhuma consciência crítica das diferenças e discriminações de gênero em todo este processo”. Além disso, Alves (2007, p. 52) afirma que “o eleitorado tende a ser um aliado das mulheres, mas as direções partidárias misóginas restringem as oportunidades das candidatas”.

Com base nos conceitos de Bourdieu (2011), a dominação masculina está inscrita na objetividade das estruturas sociais, sob formas de divisões objetivas entre homens e mulheres, e na subjetividade das estruturas cognitivas, que organizam a percepção dessas divisões objetivas, e têm como resultado uma violência simbólica, que é insensível e invisível. Essa violência simbólica, no entanto, não se apresenta como meramente ‘espiritual’ e irreal, mas possui efeitos reais sobre as mulheres e sua condição.

A violência simbólica, que também se caracteriza pela “adesão que o dominado não pode deixar de conceder ao dominante e, portanto, à dominação” (BOURDIEU, 2011, p. 47), é reforçada pelas próprias práticas das mulheres. Elas percebem tal diferenciação como natural e possuem esquemas para avaliação dessa diferenciação que refletem a dominação masculina.

No nível político-filosófico, destacam-se também dificuldades encontradas pelas mulheres já eleitas dentro dos espaços políticos institucionais. De acordo com Matos (2009), elas raramente são indicadas para ocupar posições nas mesas diretoras e nos cargos de liderança dos partidos. E, ainda, participam de comissões muitas vezes pouco prestigiadas e que acabam sendo consideradas típicas das mulheres, como as de Segurança e Família; Saúde; Direitos Humanos; e Educação, entre outras. Isso, em última instância, significa menor possibilidade de impacto nas agendas parlamentares.

Essas áreas relacionam-se com as funções de ensino, cuidados e serviço social, historicamente destinadas às mulheres (BOURDIEU, 2011). A percepção é notória nas pesquisas sobre o Brasil realizadas por Pinheiro (2006), sobre outros países da América Latina por Schwindt-Bayer (2010) e sobre os Estados Unidos por Carroll e Fox (2006). Tais pesquisas mostraram, por exemplo, que a atuação político-institucional feminina, em comparação com a masculina, tende, de forma geral, a priorizar determinados grupos – como as crianças, os idosos, os portadores de necessidades especiais e as próprias mulheres.

De acordo com pesquisa realizada por Matos (2009, p. 9), as mulheres que logram tal posição reconhecem que a alcançaram por apresentar, muitas vezes, um comportamento semelhante ao “que se espera de um bom líder”, ou seja, uma personalidade associada à dos homens.

No âmbito das instituições políticas, tem-se, portanto, a existência de um “teto de vidro” que se configura como uma barreira para que as mulheres alcancem os postos mais altos (BENCHOP, BROUNS, 2004; CRAMPTON, MISHRA, 1999). Trata-se de barreiras invisíveis que impedem que elas avancem além de um certo nível, não porque são incapazes de lidar com um trabalho de estágio superior ou porque não possuem capital cultural e social, mas simplesmente porque são mulheres. E esse conceito, muitas vezes, é utilizado para otimizar a forma de funcionamento das organizações, sem questionar essa situação e, conseqüentemente, sem mudança. No entanto, é preciso compreender as possibilidades de resistência e os poderes subjacentes (BENCHOP, BROUNS, 2004).

O conceito “teto de vidro” representa uma diferença de gênero que não é explicada por outras características relevantes para o trabalho do empregado, o que implica discriminação; é maior nos níveis mais elevados do que nos níveis mais baixos; e aumenta ao longo de uma carreira (BENCHOP, BROUNS, 2004).

Quanto a isso, Bourdieu (2011, p. 78) afirma que:

Para chegar realmente a conseguir uma posição, uma mulher teria que possuir não só o que é explicitamente exigido pela descrição do cargo, como também todo um conjunto de atributos que os ocupantes masculinos atribuem usualmente ao cargo, uma estatura física ou aptidões, como a agressividade, a segurança, a ‘distância em relação ao papel’, a autoridade dita natural, etc., para as quais os homens foram preparados e treinados tacitamente enquanto homens.

Na esfera política, tais mulheres relatam ainda que, muitas vezes, precisam fazer parcerias com parlamentares masculinos para obterem aprovação em seus projetos e sentem que são mais interrompidas em seus discursos, obtendo menor espaço e possibilidade de uso da palavra. De acordo com Matos (2009), esse círculo vicioso e a ausência das mulheres na política se fecham à medida que se observou, na pesquisa feita pela autora, que a maioria das mulheres não deseja se reeleger, sob o argumento de que já prestaram sua contribuição.

Percebe-se, portanto, que os desafios se iniciam de maneira pessoal/individual e permanecem mesmo após se elegerem a algum cargo político.

Todos esses desafios se refletem em dados e indicadores, publicados por diferentes instituições, relacionados à equidade de gênero. Uma dessas importantes fontes é a Social Watch, que se constitui em uma rede internacional de organizações civis que lutam pela erradicação da pobreza e a busca por maior igualdade, visando eliminar todas as formas de racismo e discriminação, almejando, em última instância, a distribuição equitativa da riqueza e a satisfação dos direitos humanos. Dentre os objetivos dessa entidade está também a busca pela equidade de gênero (SOCIAL WATCH, 2012).

Nesse contexto, um dos dados gerados pela Social Watch é o Índice de Equidade de Gênero, que identifica a brecha existente entre homens e mulheres quanto a três aspectos: educação, atividade econômica e empoderamento político. Com respeito à educação, o índice avalia a lacuna de gênero referente à matrícula em todos os níveis educacionais e os níveis de alfabetização. A participação econômica calcula as lacunas relacionadas ao ingresso no mercado de trabalho. E o aspecto do empoderamento mede as diferenças referentes à ocupação de cargos de alta qualificação, de cargos parlamentares e de participação em cargos e funções relacionados à cúpula econômica.

Cada um desses componentes é avaliado a partir de uma escala que vai de zero a 100, sendo zero o máximo de desigualdade, com favorecimento dos homens em relação às mulheres, e 100, o máximo de igualdade. O índice, por sua vez, é calculado a partir da média simples dos valores desses três componentes.

Assim, o índice de equidade de gênero do Brasil é 72, o que o coloca na 51ª posição mundial e na última entre os países do Mercosul, conforme relatório de 2012.

É importante destacar a pontuação do Brasil nos três diferentes aspectos: na educação, possui índice de 98; na atividade econômica, de 75; e o índice relacionado ao empoderamento da mulher é de 43. Diante disso, conclui-se que o aspecto crítico no Brasil refere-se, de fato, ao empoderamento da mulher, no qual está inserida a participação feminina na política, sobretudo a ocupação de cargos políticos. De acordo com a Social Watch (2012), essa situação representa que as mulheres realmente não possuem as mesmas oportunidades que os homens para participar do processo de tomada de decisões econômicas e políticas. Elas permanecem em segundo plano quando se trata de empoderamento, enquanto alcançam grandes conquistas no que se refere à educação e à participação econômica.

Essa, porém, é uma situação que não se manifesta apenas no Brasil. De acordo com os dados disponibilizados pela Social Watch, no relatório de 2012, em todo o mundo a maior lacuna refere-se de

fato ao aspecto do empoderamento. Se observados os valores médios dos países para cada aspecto, tem-se 71 para educação – que é considerado baixo segundo os parâmetros do índice – 42 para participação econômica – tido como muito baixo – e 17 para o empoderamento da mulher, considerado crítico (SOCIAL WATCH, 2012).

Outro importante índice relacionado ao gênero refere-se ao Índice de Desigualdade de Gênero (IDG), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). O Pnud é a agência líder da rede global de desenvolvimento da ONU e trabalha com questões como o combate à pobreza e a busca do desenvolvimento humano. O Pnud atua em 166 países, em parceria com governos, iniciativa privada e sociedade civil, encorajando a proteção dos direitos humanos e a igualdade de gênero e raça.

O IDG se constitui em “uma medida composta que reflete a desigualdade de realizações entre mulheres e homens em três dimensões: saúde reprodutiva, capacitação e mercado de trabalho” (PNUD, 2011b, p. 148). O IDG mostra a perda no desenvolvimento humano potencial resultante da desigualdade entre as realizações femininas e masculinas nesses três âmbitos. O indicador varia entre zero, quando há igualdade entre homens e mulheres, e um, quando um dos gêneros possui a pior situação possível em relação ao outro. Entre outros pontos, reflete a participação política das mulheres nos espaços políticos e a sua influência nas decisões políticas (PNUD, 2011b).

A figura 2 apresenta os indicadores e os índices de dimensão que compõem cada uma das três dimensões do IDG:

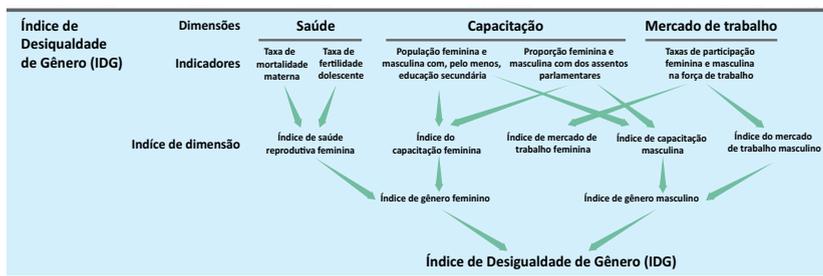


Figura 2: Cálculo dos índices de desenvolvimento humano – representação gráfica – Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano, Pnud, 2011, p. 173.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011, elaborado pelo Pnud, a situação do Brasil no que tange ao IDG também não é boa. Dentre os 146 países avaliados, o País encontra-se em 80ª posição, com um índice de 0,449. Para viabilizar uma comparação, o país com melhor IDG é a Suécia, com índice de 0,049, e o pior, o Iémen, cujo índice é 0,769. Cabe destacar que, quanto mais próximo de um, piores as condições do país, e quanto mais próximo de zero, melhores.

Interessante notar, ainda, que, de acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011, todos os países com IDH baixo apresentam uma desigualdade de gênero elevada em diversas dimensões. Dos 34 países com IDH baixo incluídos no IDG de 2011, todos têm uma classificação de IDG no quartil mais baixo, com exceção de quatro. Em contraste, só um país com IDH muito elevado e outro com IDH elevado, incluídos no IDG, apresentam um desempenho igualmente mau (PNUD, 2001b, p. 64). Destaca-se, portanto, a relação existente entre o Índice de Desenvolvimento Humano e a igualdade entre homens e mulheres.

Por fim, os dados da União Interparlamentar (IPU, 2012) também confirmam a posição crítica na qual se encontra o Brasil no que se refere à participação feminina na política brasileira. A instituição é uma organização internacional dos parlamentos dos Estados soberanos, cuja sede localiza-se em Genebra, na Suíça. Foi criada, em 1889, com os seguintes objetivos: favorecer a coordenação e a

troca de experiências entre os parlamentos e os parlamentares de todos os países; examinar as questões de interesse internacional e se pronunciar sobre elas, a fim de suscitar uma ação dos parlamentos; contribuir para a defesa e a promoção dos direitos humanos; e contribuir para o melhor conhecimento do funcionamento das instituições representativas. O IPU integra mais de 140 parlamentos e trabalha em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU), com a qual compartilha objetivos (IPU, 2012).

De acordo com dados disponibilizados pela IPU, atualizados em 31 de dezembro de 2012, dentre todos os países avaliados quanto ao percentual de mulheres nas câmaras legislativas e no Senado, o Brasil ocupa a 119ª posição, sendo que apenas 8,6% das vagas de deputado federal e 16% das de senador são ocupadas por mulheres, considerando os resultados das eleições de 2010 (IPU, 2012).

Essa colocação situa o Brasil como antepenúltimo colocado entre os países da América Latina, perdendo apenas para o Panamá e o Haiti.

Dessa forma, assim como os demais indicadores anteriormente apresentados, esse também demonstra uma posição crítica do Brasil no que tange à participação feminina na política brasileira.

No entanto, essa sub-representação não é observada apenas no Brasil. Conforme afirma Bourdieu (2011, p. 107), a condição feminina tem passado por profundas transformações, sobretudo para aquelas mulheres que estão em categorias sociais mais favorecidas, destacando-se mudanças como o “aumento do acesso aos ensinos secundário e superior; ao trabalho assalariado e, com isso, à esfera pública; além do distanciamento em relação às tarefas domésticas e às funções de reprodução”. No entanto, este autor afirma que:

A igualdade formal entre os homens e as mulheres tende a dissimular que, sendo as coisas em tudo iguais, as mulheres ocupam sempre as posições menos favorecidas. Por exemplo, sendo embora verdade que as mulheres estão cada vez mais representadas em funções públicas, são sempre as posições mais baixas e mais precárias que lhes são reservadas (BOURDIEU, 2011, p. 110).

Não obstante, a persistência das barreiras que dificultam a maior participação das mulheres na política brasileira, sinalizada pelos indicadores já mencionados, observa-se um relativo progresso, que pode ser constatado na tabela 1. Ela demonstra o crescimento total do percentual de mulheres que ocupam a posição de deputada estadual, se consideradas as eleições desde 1998 até 2010.

Tabela 1

**Brasil: percentual de deputados
estaduais e distritais eleitos segundo o sexo
1998, 2002 e 2010**

Ano	Sexo	
	Feminino	Masculino
1998	10,11	89,89
2002	13,35	86,65
2006	11,66	88,34
2010	13,02	86,98

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do TSE.

Há ainda que se destacar que, pela primeira vez na história brasileira, a presidente da República é uma mulher, o que sinaliza uma situação positiva e um relativo avanço na temática em questão.

Além desse crescimento já observado, existe uma expectativa de maior participação das mulheres em espaços de poder e decisão, pelo menos se for considerada a percepção da população brasileira sobre a importância disso. É o que revela a pesquisa intitulada *Mulheres na política*, realizada em 2009, pelo Instituto Patrícia Galvão, com o apoio da Secretaria Especial de Política para as Mulheres da Presidência da República.

Dentre os principais resultados apresentados estão os seguintes: 94% dos entrevistados afirmam que votariam em uma mu-

lher; 83% , que a presença de mulheres melhora a política e os espaços de poder, sendo que 75% concordam que só há democracia com a presença de mulheres na política, e 73% acreditam que a população brasileira ganha com a eleição de um maior número de mulheres; 69% dos entrevistados acreditam que a presença de mais mulheres na política significaria mais autoridade no meio político, 74%, que significaria maior honestidade, compromisso com os eleitores e capacidade administrativa e 75%, maior competência na política; 55% dos entrevistados acham que a lista de candidaturas deveria ter um número igual de mulheres e homens; 80% dos entrevistados defendem a adoção de leis que reduzam as desigualdades entre os sexos na política brasileira (INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO, 2009).

Nesse sentido, vê-se que mudanças vêm ocorrendo tanto na mentalidade dos eleitores quanto em suas ações, quando se observa a relativa ampliação da participação feminina na política brasileira, embora muitos e grandes são ainda os desafios e as barreiras a serem superados.

Tomando como base Bourdieu (2011, p. 106), “a maior mudança está, sem dúvida, no fato de que a dominação masculina não se impõe mais como a evidência de algo que é indiscutível”. No entanto, é necessário buscar, além da igualdade formal, já obtida, a efetiva igualdade entre homens e mulheres quanto à condição de sujeito político, econômico e social.

4 – Considerações finais

Não obstante o fato de que as mulheres são maioria da população e do eleitorado, elas continuam a ser sub-representadas na política brasileira, seja em âmbito municipal, seja estadual ou federal. De acordo com Alves (2007), tal desigualdade persiste em função de uma discriminação histórica e da falta de experiência das mulheres nesse âmbito de atuação –, que se manifesta como consequência, inclusive, da primeira questão – e da resistência dos tradicionais ocupantes do poder político em compartilhá-lo com as mulheres.

A política brasileira encontra-se ainda fortemente influenciada pelo homem, reforçando, nesse campo, a situação de dominação masculina presente também no campo social, econômico e religioso. Bourdieu (2011) afirma que a força da ordem masculina se evidencia no fato de que ela dispensa justificção. Configura-se, portanto, uma visão androcêntrica que se impõe como neutra e não tem necessidade de se enunciar em discursos que visem a legitimá-la.

A dominação masculina do campo político gera a permanência de diversas barreiras de níveis micro, sociológico e político-filosófico para a inserção e a manutenção das mulheres na política brasileira (MATOS, 2009).

Embora seja verdade que se encontram mulheres em todos os níveis do espaço social, político e econômico, suas oportunidades de acesso e seus índices de representação diminuem à medida que se atingem posições mais raras e mais elevadas (BENCHOP, Y.; BROUNS, 200; BOURDIEU, 2011).

A ampliação da participação feminina na política brasileira torna-se imperativa, pois, muito mais do que corrigir uma discriminação histórica, é elemento fundamental na consolidação e aperfeiçoamento da democracia brasileira.

Assim, somente uma ação política – que leve realmente em conta todos os efeitos da dominação masculina e todas as contradições inerentes às diferentes estruturas objetivas e instituições que realizam e produzem a ordem masculina – poderá, a longo prazo, contribuir para o desaparecimento progressivo dessa supremacia e, conseqüentemente, para a ampliação da participação efetiva das mulheres na política brasileira.

5 – Referências

ALMEIDA, C.; LUCHMANN, L.; RIBEIRO, E. Associativismo e representação política feminina no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política** (8): p. 237-263. 2012.

ALVES, J.E.D. **Paradoxos da participação política da mulher no Brasil**. 2007. 15 fl. Disponível em: <http://prt18.mpt.gov.br/eventos/2007/mulher/anais/artigos/jose_eustaquio.pdf>. Acesso em: 20/9/2012.

ARAÚJO, C. **Construindo novas estratégias, buscando novos espaços políticos** – as mulheres e as demandas por presença. In: MURARO, R. M. *et al.* Mulher, gênero e sociedade. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Faperj, 2001.

ARAÚJO, C. Rotas de ingresso, trajetórias e acesso das mulheres ao Legislativo: um estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Rev. Estud. Fem.** [on-line]. 2010, v. 18, n. 2, p. 567-584. ISSN 0104-026X. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/ref/v18n02/v18n02a16.pdf>>. Acesso em: 19/1/2015.

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BENCHOP, Y; BROUNS, M. **The trouble with the glass ceiling: critical reflections on famous concept**. In: International Critical Management Studies Conference, 4th, 2004. Proceedings. Cambridge: University of Cambridge, 2004.

BOURDIEU, P. **A dominação masculina**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRAGA, M.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** – n. 24 e n. 70, jun 2009.

BRASIL. LEI Nº 12.034, DE 29 DE SETEMBRO DE 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições; e 4.737, de 15 de julho de 1965 (**Código Eleitoral**). Congresso Nacional. 2009.

CAIAZZA, A.; PUTNAM, R. “Women’s Status and Social Capital in the United States.” **Journal of Women, Politics and Policy**, v. 27, n. 1/2, 2005.

CARROLL, C. J.; FOX, R.L. **Gender and Elections: Shaping the future of American Politics**. 2006.

CODATO, A.; COSTA, L.D. **A profissionalização da classe política brasileira no século XXI: um estudo do perfil socioprofissional dos deputados federais (1998-2010)**. Encontro Anual da Anpocs, 35 (Anais). Caxambu, Minas Gerais. 2011.

CRAMPTON, S. M.; MISHRA, J. M. **Women in management**. Public Personnel Management, Alexandria, v. 28, n.1, p. 97-106, Spring 1999.

DESOUZA, E. *et al.* A construção social dos papéis sexuais femininos. Psicologia: **Reflexão Crítica**, Porto Alegre, v.13, p. 485-496, 2000.

HAZAN, M. e YISHAY, D. M. Women's labor force participation and the dynamics of tradition. **Economics Letters**, Elsevier, v. 75 (2), p. 193-198, Apr. 2002.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO. **Pesquisa Ibope – Mulheres na Política**. 2009. Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/41/Documentos/pesq_mulherepol.pdf>. Acesso em: 25/1/2013.

MATOS, M. **Paradoxos da incompletude da cidadania política das mulheres: novos horizontes para 2010?** 2009. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/marlise.pdf>>. Acesso em: 20/9/2012.

NORRIS, P; LOVENDUSKI, J. **Political recruitment: gender, race and class in the British Parliament**. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

PNUD. **Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos: una guía de buenas prácticas para promover la participación política de las mujeres**. 2011a. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/Political%20Parties%20Guide%20Spanish.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Sustentabilidade e Equidade: um futuro melhor para todos. 2011b. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt/>>. Acesso em: 20/01/2013.

PINHEIRO, L.S. Vozes femininas na política: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 803-818, set./dez. 2006.

PINTO, C.R.J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SACCHET, T. Capital social, gênero e representação política no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, nov 2009, p. 306-332.

SCHWINDT-BAYER, L.A. **Political Power and Women's Representation in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SOCIAL WATCH, **Relatório 2012**. Desenvolvimento Sustentável: o direito a um futuro. 2012. Disponível em: <<http://www.socialwatch.org/es/node/14383>>. Acesso em: 14/1/2013.

SOW, M.M. A participação feminina na construção de um parlamento democrático. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-graduação**. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 20/10/2012.

TABAK, F. **Mulheres públicas: participação política e poder**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2002.

UNIÃO INTERPARLAMENTAR. **Posição dos países quanto à participação da mulher nas casas legislativas**. 2012. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif311212.htm>>. Acesso em: 19/2/13.

VAZ, Gislene de Almeida. A participação da mulher na política brasileira: a lei de cotas. **Monografia apresentada para o curso de Especialização em Processo Legislativo**. Câmara dos Deputados. 65fl. 2008.

2

Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa?*

Thales Torres Quintão

Mestrando em Ciência Política pela UFMG

Resumo: O presente artigo tem como finalidade discutir a teoria democrática participativa e a deliberativa, demonstrando os pontos de convergência, as diferenças principais entre elas, e as próprias críticas feitas a uma e a outra. Ambas contestam o envolvimento político atribuído ao cidadão por parte da democracia liberal representativa. Porém, enquanto a democracia participativa evoca mais espaços de incidência direta e reconhece a importância do confronto e do ativismo para a diminuição das desigualdades, a deliberativa volta sua atenção para os pressupostos do debate público, que deve ser livre e sem coerção, respeitada a justificação pública. Assim, compreendemos que a interligação desses dois modelos teóricos é vital para o incremento da inclusão social e política, e de tomada de decisões mais equânimes, o que geraria alargamento e aprofundamento da democracia.

Palavras-chave: Participação política. Deliberação pública. Democracia participativa e deliberativa.

Abstract: *This article aims to discuss the participatory democratic theory and deliberative, showing the points of convergence, the main differences between them, and their own criticisms of each other. Both will contest the political involvement attributed to the citizen on the representative liberal democracy. However, participatory democracy evokes more spaces of direct impact, and recognizes*

* Esse *paper* é originário do trabalho final para uma disciplina da pós-graduação em Ciência Política da UFMG, ministrada pela professora dra. Cláudia Feres, a quem agradeço pelo aprendizado durante os momentos de sala de aula. Agradeço também ao parecerista anônimo, pela leitura crítica e cuidadosa e pelas modificações sugeridas. Por fim, sou grato a Thaísa Rodrigues, pela revisão da escrita e da estruturação deste texto. Equívocos e omissões aqui presentes são de minha inteira responsabilidade.

the importance of confrontation and activism for reducing inequalities. Already, the deliberative turns his attention to the conditions of public debate, in which it must be free and without coercion, and respected the public justification. Thus we understand that the interconnection of these two theoretical models is vital to increase the social and political inclusion, making more equitable decisions, which would generate a broadening and deepening of democracy.

Keywords: *Political participation. Public deliberation. Participatory and deliberative democracy.*

1 – Introdução

A teoria democrática envolve vários princípios, correntes, configurações e modelos; porém, um modelo democrático designado como liberal representativo associado à ordem econômica capitalista adquiriu tons hegemônicos e ganhou maior notoriedade, principalmente com a obra *Capitalism, socialism and democracy* (1943), de Joseph Schumpeter. De maneira geral, essa corrente se baseia na representação e agregação dos interesses decorrentes do processo eleitoral, em que a democracia perderia o seu caráter valorativo e seria considerada mais como um método (democracia minimalista). Seria combinada uma restrição à participação política dos cidadãos, restrita à escolha dos candidatos durante as eleições periódicas, juntamente com uma engenharia institucional dentro das instituições políticas formais capazes de gerar decisões mais racionais e técnicas.

Todavia, duas teorias democráticas principais contestam o tal modelo democrático representativo e elitista: a participativa e a deliberativa. Essas duas correntes buscam ampliar os espaços de envolvimento do cidadão na arena política, consolidando a noção de cidadania. No entanto, cada uma “atua” de forma diferente e foca em construções democráticas variadas. Nesse sentido, o presente artigo busca justamente mostrar as diferenças e similitudes entre essas duas correntes democráticas, bem como as críticas a cada uma delas. Partimos do pressuposto de que participação e deliberação democráticas não são conceitos sinônimos, e que a prevalência de uma dessas esferas pode com-

prometer a outra (HILLER, 2008; MENDONÇA e CUNHA, 2014; MUTZ, 2006; PATEMAN, 2012).

A primeira seção deste artigo procura analisar a democracia participativa, fazendo uma revisão da literatura sobre as suas principais preocupações por uma democracia mais maximalista. Na segunda seção, foi feita uma caracterização da democracia deliberativa, demonstrando o seu campo conceitual e seus pressupostos. Na terceira seção, procurou-se apontar as principais críticas a essas duas correntes e estabelecer incongruências e congruências entre elas. Por fim, procurou-se tecer algumas propostas alternativas que estão sendo desenvolvidas e que procuram estabelecer uma espécie de integração e complementaridade entre os polos teóricos participacionistas e deliberacionistas.

2 – Democracia participativa: origens e conceituações

O maior inspirador da vertente teórica da democracia participativa é Jean-Jacques Rousseau, com o seu clássico livro *O Contrato Social*, publicado em 1762. Para Rousseau, o poder político é proveniente da soberania popular, advindo da instituição de um contrato social. “O contrato social, considerado como um ato de associação, produz um corpo moral e coletivo. E se dá pela vontade geral dos cidadãos¹” (ROUSSEAU, 1968, p. 30). Por meio do contrato social, estabelece-se uma condição de igualdade (condição igual para todos), e concretiza-se a sociedade como um único corpo político.

1 De acordo com Rousseau, a configuração do termo povo é destrinchada de duas formas: cidadãos, que são aqueles que atuam como partícipes da autoridade soberana; e súditos, meramente sujeitos às leis do Estado. “Os súditos elogiam a tranquilidade pública, os cidadãos, a liberdade dos privados; um prefere a segurança das posses, e o outro, a das pessoas; um pretende que o melhor governo é o mais severo, outro sustenta que é o mais brando; este quer que os crimes sejam punidos e aquele que sejam prevenidos; um é de opinião que se deva ser temido pelos vizinhos, outro prefere ser ignorado por eles; um fica contente quando o dinheiro circula, outro exige que o povo tenha pão” (ROUSSEAU, 1968, p. 97).

O conceito de “vontade geral” se refere ao interesse público, e seu fim último é o alcance do bem comum. A vontade geral possui como valor intrínseco à soberania popular, ou seja, ela somente é instituída com o exercício desse tipo de soberania oriunda da autogestão, que, para Rousseau, é o valor essencial da democracia². A vontade geral é alcançada quando se tem a subtração das vontades particulares, as quais em maior ou menor grau se destroem reciprocamente. Desse resultado, se teria a vontade geral, que seria o interesse comum entre os cidadãos, ou seja, se teria o ponto de convergência (ROUSSEAU, 1968, p. 41)³.

Rousseau identifica o processo de formação da vontade geral como um processo da vontade da maioria, que é alcançado durante atividade deliberativa na assembleia popular, e, dessa forma, se tem uma proposta de concepção de democracia baseada nos seguintes elementos: a decisão como elemento central do processo deliberativo; a ideia de que, uma vez aferida à vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa um erro. Aquele que não acompanhou o voto da maioria não estava acompanhando a vontade geral, sendo que Rousseau considera que é possível enganá-la, mas nunca extingui-la. Portanto, tem-se que a deliberação nesse contexto está associada a uma característica decisionística (AVRTIZER, 2000, p. 26).

O modelo participativo de democracia surge como herdeiro dos movimentos populares contestatórios, principalmente os estu-

2 Para Rousseau (1968, p. 80), um governo democrático requer quatro requisitos básicos: 1) Estado muito pequeno, para que o povo possa conhecer uns aos outros; 2) simplicidade de costumes; 3) igualdade material; 4) pouco ou nenhum luxo, como forma de evitar o corromper político. Porém, Rousseau acredita que esses requisitos são altamente dificultosos e, por isso, para ele nunca tinha existido uma verdadeira democracia, e nunca existirá. Nota-se que a democracia é compreendida como sinônimo de participação ampliada e do envolvimento dos cidadãos na coisa pública (um grande número governa e que poucos sejam governados), e para isso ocorrer, ela deve se dar em um âmbito local, em territórios pequenos, e com maior proximidade à população.

3 (Vontade Geral = \sum (Vontades Particulares (interesse privado) – Vontades reciprocamente destrutivas).

dantis, ocorridos na década de 1960 nos países europeus desenvolvidos (HELD, 1987; NOBRE, 2004). Esse movimento, conhecido como a Nova Esquerda, possuidora de inspiração marxista, procurava recolocar a posição dos indivíduos dentro dos conceitos de liberdade, igualdade e democracia. Nesse contexto, essa corrente voltou suas atenções para as desigualdades sociais e econômicas cristalizadas pelo mercado (relação entre os detentores dos meios de produção e os que são obrigados a vender a sua força de trabalho). Assim, a democracia participativa deveria se atentar para as desigualdades materiais, que poderiam atuar como um empecilho para ampliar a participação da sociedade nos processos decisórios (HELD, 1987). A Nova Esquerda aparece como forma de contrapor ao modelo “legal” (constitucionalista) de democracia, denominado como movimento da Nova Direita⁴.

Todavia, foi com Carole Pateman, ao publicar a obra seminal *Participation and democratic theory*, em 1970, que a democracia participativa ganhou mais contornos e notoriedade dentro da teoria política contemporânea. Pateman (1992) contesta a ideia schumpeteriana de que a prática democrática deveria restringir a participação política ao voto, uma vez que, para ele, a participação ampliada geraria instabilidade e riscos políticos ao regime democrático⁵. Segundo a autora, a apatia política ocorrida

- 4 A Democracia Legal defende as liberdades negativas perante os indivíduos, com a mínima intervenção do Estado na sociedade civil e na vida privada, e entende o livre mercado como um valor essencial da vida social (NOBRE, 2004). “Para que a vida política, como a vida econômica, seja uma questão de liberdade e iniciativas individuais, o governo da maioria, para funcionar justa e sabidamente, deve ser circunscrito pelo governo da lei” (HELD, 1987, p. 227). Para essa corrente teórica a democracia não é fim em si mesmo, e sim um meio para salvaguardar a liberdade pessoal, que no caso seria o seu fim último. O governo democrático deve ser regido e restringido pelo império da lei, ou seja, dentro dos marcos constitucional e legal da política (*rule of law*). A Nova Direita é representada por pensadores como Hayek (*O Caminhão da Servidão*, 1944; *The Constitution of Liberty*, 1960) e Robert Nozick (*Anarquia, Estado e Utopia*, 1974).
- 5 Pateman (1992) ironiza a ideia “paradoxal” difundida por Schumpeter de que os cidadãos seriam aptos e suficientemente inteligentes para escolher os governantes mais “tecnicamente qualificados”, mas sem capacidades cognitivas para poder participar no processo decisório e na construção de políticas públicas.

na “democracia real” era consequência da falta de oportunidade de participação efetiva das pessoas nas decisões relativas às suas vidas diárias.

Para construir uma teoria democrática participativa, a autora utiliza e reconstrói a leitura dos seguintes teóricos clássicos: Jean Jacques Rousseau, John Stuart Mill e G. D. H. Cole. De Rousseau, Pateman (1992) se apropria da ideia de que a participação política acontece como um processo direto na tomada de decisões, e que atua como um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo, sendo associada à ideia do controle político. A participação é compreendida também como possuidora de um efeito educativo e de aprendizado para com o indivíduo, em que se há o caráter de integração e do senso de pertencimento à comunidade, e da garantia de sua liberdade. Todavia, para que esta se realize, seria necessário certo nível de igualdade econômica, uma vez que a teoria de Rousseau não exige uma igualdade absoluta, mas destaca que as diferenças existentes não deveriam configurar em desigualdade política. Já em Mill, a autora se apodera da sua defesa na democratização dos espaços laborais, mais especificamente das indústrias. Nesse sentido, a participação somente gerará o seu efeito educativo nos indivíduos quando o sistema democrático se estabelecer, a partir de todas as estruturas de autoridade político-econômicas da sociedade, e não somente a do sistema político. A participação política se iniciaria no âmbito mais próximo do indivíduo, ou seja, no nível local: “[...] de nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que aprende a se autogovernar” (PATEMAN, 1992, p. 46). Por fim, em Cole, Pateman revisita a sua “teoria associativa”. Cole argumenta que os homens precisam cooperar em associações para satisfazer as suas necessidades, e que essas associações deveriam possuir um poder político equiparado. O princípio democrático deveria ser expandido e aplicado a todas as esferas da sociedade, incluindo a esfera econômica e o espaço industrial, pois as desigualdades sociais e de *status* entre os indivíduos atuariam como empecilhos para as pessoas “aprenderem a democracia” de cunho mais participativa.

A teoria participacionista democrática de Pateman (1992, p. 61-62) refere-se à “participação” como um processo igual de tomada de decisões, e “igualdade política” se dá na igualdade de poder na determinação das consequências e resultados das decisões. Dessa maneira, a participação não se limita a estar presente numa atividade política e nem de mera influência.

O surgimento de uma democracia participativa necessita, antes de tudo, da emergência de uma sociedade participativa. Para isso, Pateman (1992) foca suas análises no âmbito local dos cidadãos, mais especificamente no âmbito do trabalho (leia-se as indústrias), devido à centralidade que tal esfera representa na vida dos indivíduos quanto às estruturas de autoridade e de poder de decisão envolvidos⁶. De acordo com a autora, existem três tipos de “participação” que podem ocorrer dentro do labor: a pseudoparticipação, quando a “participação” é utilizada como uma técnica de persuasão para os empregados somente ratificarem decisões já tomadas por seus superiores; a participação parcial, que se dá por um processo no qual duas ou mais partes (o que já indica uma situação de oposição de lados) influenciam-se mutuamente na tomada de decisões, mas a decisão final pertence somente a uma delas⁷; e a participação plena, conceituada como

6 A participação nas áreas alternativas capacitaria o indivíduo a avaliar melhor a conexão entre as esferas públicas e privadas. O homem comum poderia ainda se interessar por coisas que estejam próximas de onde mora, mas a existência de uma sociedade participativa significaria que ele estaria mais capacitado para intervir no desempenho dos representantes em nível nacional, estaria em melhores condições para tomar decisões de alcance nacional quando surge oportunidade para tal, e estaria mais apto para avaliar os impactos das decisões tomadas pelos representantes nacionais sobre sua própria vida e sobre o meio que o cerca. No contexto de uma sociedade participativa o significado do voto para o indivíduo se modifica: além de ser um indivíduo determinado, ele disporia de múltiplas oportunidades para se educar como cidadão público” (PATEMAN, 1992, p. 146). Somente com a participação direta no processo decisório e na escolha dos representantes nos momentos circunscritos a isso, é que o cidadão pode ter o controle real da sua vida ou do ambiente em que ele está inserido. Nesse trecho, fica evidente a inspiração rousseauiana de Pateman, pois esse autor dizia que a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo: ele “ser o seu próprio senhor” (ROUSSEAU, 1968, p. 40).

7 Para Pateman (1992), a maior parte das experiências da participação dos

um processo no qual cada indivíduo tem igual poder para determinar o resultado final das decisões (PATEMAN, 1992, p. 96-98).

A concepção de Estado para Pateman (1985) é aquela contrária ao liberalismo político, cuja crença é na clara separação entre “sociedade civil” e o “ente estatal”. Devido à sua inspiração marxista, em sua avaliação o Estado está inevitavelmente preso para a manutenção e para reprodução das desigualdades da vida diária, o que pressupõe a conservação dos interesses da elite dominante dentro do aparato político. Diante da não separação desses espaços, há um grave problema no que tange na operacionalização do poder público, nas suas relações entre o público e o privado e na efetiva realização de um governo democrático, que poderia garantir que os cidadãos fossem “livres e iguais”. Diante disso, as instituições representativas e o próprio governo devem ser compreendidos como meios de incidência direta para a realização da vontade dos cidadãos, com uma combinação entre o sistema representativo e os espaços de participação direta, que resultaria na chamada democracia participativa⁸.

A teoria de Pateman sustenta que as qualidades morais e cognitivas dos cidadãos podem ser desenvolvidas caso eles se envolvam em experiências participativas no âmbito local (efeito psicológico e educativo), e assim se teria a criação de uma sociedade participativa – pessoas que levam em conta o interesse público e a justiça, com a busca pelo senso de eficá-

trabalhadores na gestão das fábricas se dá por esse tipo de configuração denominada de participação parcial.

- 8 Cabe salientar que Pateman (2012) atualiza a sua teoria, e tece quatro elementos que são os mais importantes dentro da democracia participativa: 1) a participação se torna possível quando há inter-relação das capacidades, habilidades e características dos indivíduos com as estruturas autoritárias (aspecto educativo da participação); 2) democratização da democracia (os cidadãos participam do processo decisório e do sistema político de maneira mais ampla); 3) a emergência de uma sociedade participativa que ainda precisa ser criada; 4) as mudanças são estruturais, o que significa a reforma das estruturas não democráticas e autoritárias (PATEMAN, 2012, p. 10).

cia política⁹ – condição necessária para o funcionamento da democracia participativa. Entretanto, há um problema de causalidade que adentra nesse meio, uma vez que as pessoas que se envolvem nessas experiências participativas podem ser justamente aquelas que já demonstram uma predisposição prévia a se caracterizar como um animal político. Há uma dificuldade de se demonstrar empiricamente que exista uma clara relação causal entre tomar parte em processos participativos e desenvolver atributos morais e cognitivos na teoria da democracia participativa, em que o desenvolvimento da cognição política se dá justamente em pessoas que não tinham um interesse anterior no campo do *publicus*.

Também na década de 1970, Macpherson (1978) desenvolve um modelo de democracia participativa na qual haveria uma combinação mútua entre os partidos políticos, que competiam entre si, e mecanismos de democracia direta. Mas tais partidos deveriam ser operados com base em um *status* de menor hierarquia, e que atuassem de maneira democratizada e de acordo com pressupostos da democracia direta, com a incidência genuína da participação entre os seus atores. De forma semelhante às ideias de Pateman (1992), teria uma combinação de princípios de representação política, com as de participação direta. Para esse autor, a liberdade e o desenvolvimento individual só podem ser plenamente atingidos com o envolvimento direto e contínuo dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado. De maneira geral, Macpherson aponta uma relação estreita entre a incidência da baixa participação e as injustiças sociais existentes. Segundo ele, haveria uma espécie de ciclo vicioso na relação existente entre a diminuição das desigualdades sociais e uma democracia mais participativa, em que cada uma dessas duas variáveis estabeleceria uma relação causal direta com consequências para ambas as esferas:

9 A ideia de eficácia política “corresponde ao sentimento que o indivíduo tem de que sua ação tem impacto sobre o processo político, sentimento que geralmente corresponde à sua sensação de eficiência no próprio cotidiano, aspecto psicológico da participação” (ALMOND e VERBA *apud* PATEMAN, 1992, p. 66-67).

(...) não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática (MACPHERSON, 1978, p. 103).

Macpherson (1978) considera que o aumento da consciência política por parte dos cidadãos se daria no âmbito local: com a participação em movimentos comunitários e nos processos decisórios do trabalho. Ele sugere, assim, a implementação de um sistema de conselhos em formato de pirâmide, em que esses conselhos democráticos perpassariam em diversos níveis políticos, compostos de delegados, que tomariam as decisões sucessivamente. Seria basicamente: “um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base” (MACPHERSON, 1978, p. 110). A escolha dos delegados se daria “(...) sequenciado para cima, com organização de conselhos de cidades, de região, até o topo da pirâmide, com a organização de um conselho nacional” (MACPHERSON, 1978, p. 110).

De maneira geral, durante essa década de 1970, a democracia participativa era compreendida como uma teoria que “prevê a máxima participação dos cidadãos na sua autogovernança, especialmente em esferas da sociedade, para além daquelas que são tradicionalmente conhecidas como política (por exemplo, o local de trabalho e a família)” (HILLER, 2008, p. 3; tradução livre).

Outro autor da corrente participacionista a ser mencionado é Benjamim Barber (1984), com a sua formulação de Democracia Forte (*Strong Democracy*). Em sua obra, o autor considera que, de maneira geral, o campo da política é constituído pelas seguintes dimensões: ação; publicidade; necessidade; escolha; razoabilidade; conflito; e ausência de uma base independente. Nesse sentido, Barber desenvolve uma teoria democrática capaz de responder diretamente a essas sete dimensões citadas acima. Essa teoria democrática seria denominada como *Strong Democracy*:

A “Democracia Forte” no modo participativo soluciona o conflito, quando na ausência de uma base independente, por meio de um processo participativo de autolegislação contínua, e aproxima a criação de uma comunidade política capaz de transformar indivíduos particulares dependentes em cidadãos livres, e interesses parciais e privados em bens públicos (BARBER, 1984, p. 151; tradução livre).

De acordo com esse autor, o seu modelo participativo permite com que o conflito seja transformado, através de um método epistêmico, em que o pensamento deva ser publicizado e com pressupostos de razoabilidade¹⁰. O princípio de publicização e de razoabilidade dos conflitos de interesses envolvidos na arena política prevê uma deliberação pública. Esse tipo de deliberação ocorre por meio de uma participação pública dos cidadãos, que se dá através de deliberações e ações comuns. A partir dessas deliberações, é possível estabelecer alguns efeitos que permitam que os interesses previamente constituídos mudem de posição e de forma ao longo desses processos participativos.

O princípio de troca argumentativa pode transformar as preferências, e possui papel fundamental no alcance do bem comum. A deliberação nesse arranjo participativo possibilita que seja estabelecido o axioma do “nós”, em contraposição à configuração das demandas do “eu” ou do “outro”, o que em si já pressupõe uma situação de dicotomia e oposição de difícil transposição. Em outras palavras, esse modelo participativo procura estabelecer um agir comunicativo de maneira conjunta, o pensamento e a ação em comum.

A Democracia Forte demonstra a intensa interligação entre a participação e o senso de comunidade, que é fortalecida nessa relação. A participação e a comunidade para serem concretizadas dependem, segundo o autor, de outro modo de vida social, que é a ideia de cidadania. Nesse sentido, a *Strong Democracy* é edificada em três pilares principais: participação, comunidade e cidadania. Deste modo, o autor propõe que esse tipo de atividade

10 Nesse momento já se percebe uma dimensão deliberativa na teoria de Barber.

deliberativa ocorra em pequenas assembleias locais, que complementariam as instituições formais de representação política.

Comunidade se desenvolve a partir da participação, e ao mesmo tempo, torna a participação possível; atividade cívica educa os indivíduos a como pensar publicamente como cidadãos, assim como a cidadania informa a atividade cívica com o requerido senso de caráter público e de justiça. Política se torna a sua própria universidade, a cidadania a sua base de treinamento, e a participação, o seu tutor. A liberdade é o que sai deste processo, não o que se insere nele. (...) “Democracia Forte” é a política dos amadores, onde cada homem é compelido a encontrar todos os outros homens sem a intermediação de especialistas (*expertises*) (BARBER, 1984, p. 152; tradução livre).

A corrente democrática participativa, a partir dos anos 1990, começou a entrar em declínio, principalmente na ciência política norte-americana (HILLER, 2008). Mansbridge (1995) argumenta que o declínio da teoria da democracia participativa se dá por três motivos: 1) o próprio desaparecimento de práticas participativas, após ter ocorrido o seu *boom* durante as décadas de 1960 e 1970; 2) a falta de evidência empírica que pudesse comprovar o possível efeito educativo que a participação política pode gerar nos indivíduos; 3) a questão política que impera nesse meio, uma vez que seriam necessários financiamentos em experiências participativas, o que dificilmente um órgão desse tipo faria.

A democracia participativa passa, assim, a ganhar maior propulsão em países de transição e que passavam pelo processo de redemocratização, principalmente nos países da América Latina. Nesse contexto, destacam-se as ideias de Boaventura de Souza Santos (2003), pesquisador português, mas que em muitos de seus trabalhos se volta para o processo democrático dos países latino-americanos. Esse autor defende a radicalização da democracia participativa e a politização das esferas sociais da vida¹¹. Por meio da radicalização democrática, seria

11 Esse tipo de visão contraria toda uma tradição liberal que, de forma crítica, quer que as relações sociais sejam cultivadas por questões políticas. Milbrath (1965), que foi um dos primeiros teóricos a tratar do fenômeno

possível pensar um projeto de emancipação social, construído com base em princípios de comunidade, que se dá pelas categorias da participação política e da solidariedade. Tal princípio se encontraria em um relacionamento contínuo junto ao Estado e ao mercado, em que este se sobrepõe ao Estado e às categorias da participação política e da solidariedade, sendo, de certa forma, a base do processo de modernidade globalizada referente ao modelo neoliberal, que acentua as exclusões sociais já existentes.

Para Santos (2003), existem seis modos de produção de poder, que ocorrem em espaços sociais diferenciados e que podem ser contestados tomando como base o princípio de comunidade, são eles: o doméstico, que estrutura o poder patriarcal; o da produção, que é constituído como um espaço de exploração; o do mercado, que cabe o fetichismo dos produtos; o da comunidade, que corresponde às diferenças desiguais; o da cidadania, cuja forma de poder é a de dominação; e o mundial, que se dá pelas trocas marcadas pela desigualdade. Desse modo, movimentos contestatórios visando à radicalização da democracia participativa iriam atuar diante desses seis espaços estruturais de poder.

A ideia de democracia passa a ser vista como um conceito em aberto e em constante desenvolvimento, o que implica “ruptura com as tradições estabelecidas e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis” (SANTOS; AVRITZER, 2002). Nesse sentido, são dois os elementos constitutivos necessários para pensarmos um modelo democrático participativo: o procedimentalismo e as dimensões societárias. O elemento procedimental desenvolvido rompe com aquele da tradição liberal da democracia, que era compreendido como as regras do jogo, e as eleições para a formação e autorização do governo representativo, ao acentuar a relação de complementaridade entre o procedimentalismo e a participação, reconhecendo a pluralidade social existente na vida contemporânea.

da participação política, defende que a participação se realize em seu nível moderado, e critica o processo de politização das esferas sociais. Para ele, uma alta participação não significa uma melhor democracia.

O procedimentalismo passa a ter uma dimensão social, cultural e participativa; e não se constitui apenas como um método para constituição de governos. As dimensões societárias se caracterizam no reconhecimento do papel dos movimentos societários na institucionalização da diversidade cultural. Os movimentos sociais permitem que o espaço político se amplie, tendo uma transformação da relação presente entre Estado e sociedade, com o advento do reconhecimento de direitos e deveres dos cidadãos (“direito a ter direitos”), por atores até então excluídos da política. A democracia passa a ser entendida como “uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade” (SANTOS; AVRITZER, 2002). O processo de democratização, por sua vez, se pauta pela inclusão de novas temáticas dentro do sistema político, pela redefinição de identidades e pelo aumento da participação, principalmente dentro do nível local. Portanto, a democracia é “um projeto de inclusão social e de inovação cultural que se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática” (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Os teóricos participacionistas examinados, Pateman, Macpherson, Barber e Santos, procuram debater as situações de participação política para além do momento eleitoral, ampliando os espaços de participação e focando em situações principalmente dentro do âmbito local. Além disso, demonstram que, para que fosse possível uma democracia participativa, seria necessário que as desigualdades socioeconômicas fossem diminuídas; apontam para o seu caráter educativo; trabalham a ideia de interligação entre democracia direta e representativa; e ressaltam a integração entre os atores inseridos, entendida como a construção do sentimento de comunidade. Ou seja, a emancipação social se daria pela emancipação política. Além disso, Santos faz um “acréscimo” ao dizer que a participação se relaciona com o processo de reconhecimento da identidade social e cultural de grupos societários, em um mundo repleto de pluralismos nas formas de vida e de diversidades identitárias, que se processa na construção de novos direitos, baseados em lutas políticas.

Entretanto, Pateman, Macpherson e Santos concentram suas análises no aumento quantitativo da participação nos meca-

nismos de incidência direta, com a preocupação do fenômeno de inclusão social no processo decisório e no aumento de espaços de participação. Esses autores pecam em não investigar como se dá a construção das preferências em relação a disputas ocorridas dentro do campo político. Não há uma tentativa de se entender como ocorre o processo de formação, construção e transformação das preferências e motivações individuais, as considerando como previamente dadas. Diferentemente de Barber, que acentua a importância da deliberação para a construção das preferências dos atores envolvidos, ou seja, demonstra a importância da discussão e da deliberação¹² para a tomada de decisões coletivas. Ressalta-se que Santos e, mais tardiamente, Pateman¹³ reconhecem, em seus estudos, a importância da institucionalização comunicativa e das demandas provenientes dos arranjos participativos, o que geraria uma relação mais próxima e direta com o Estado (procedimentalismo participativo).

3 – Democracia deliberativa: emergência e conceituações

A ideia de democracia deliberativa parte do paradigma da linguagem e das trocas comunicativas presentes entre os atores envolvidos na deliberação pública. Essa teoria centra sua análise no processo comunicativo de formação da opinião e das preferências que vêm antes do pleito eleitoral. A grande influência para a constituição dessa vertente democrática é advinda dos estudos de Habermas¹⁴.

12 Entendida inicialmente no seu caráter decisório, mas também como uma troca discursiva e de argumentação pública, cuja percepção é mais presente na democracia deliberativa (AVRITZER, 2000).

13 Pateman (2012) utiliza como exemplo de democracia participativa o Orçamento Participativo, ao dizer que essa instância democratiza e muda a estrutura de poder, em que fundamentalmente todos os cidadãos têm a oportunidade e o direito de participar em uma área vital do governo municipal: o orçamento público. Tem-se que a autora também admite a importância de espaços participativos institucionalizados para o desenvolvimento da democracia participativa, não se limitando ao âmbito do trabalho e da família.

14 Segundo Marques (2009), os estudos de Habermas ganharam grande acei-

A democracia deliberativa habermasiana se baseia na razão da comunicação entre os cidadãos, permeada por uma conexão interna entre as “considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autoentendimento e discursos de justiça” (HABERMAS, 1997, p. 19) que visam alcançar resultados racionais e equitativos. Portanto, Habermas assimila tanto elementos da perspectiva da democracia liberal quanto da republicana, ao centrar na questão do discurso e na necessidade da institucionalização da comunicação e da deliberação, e das opiniões públicas que são formadas de maneira informal. Nesse contexto, se tem o modelo procedimental da democracia (HABERMAS, 1995) baseado na argumentação racional entre os cidadãos, em que a racionalidade política se dá por meio do discurso.

As trocas discursivas entre os cidadãos aconteceriam na esfera pública, e tal debate visaria como objetivo final à produção de consensos, parciais ou não, em que somente operaria nessas trocas discursivas a “força do melhor argumento”. A esfera pública deve ser compreendida como: “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p. 92). Seria basicamente o *locus* da comunicação, os espaços onde as pessoas discutem questões de interesse comum e formam opiniões e/ou planejam ações. Nesse aspecto, a esfera pública engendra a formação da opinião pública, que, transformada em poder comunicativo, direciona o poder administrativo em sua ação e, assim, estabelece relações de processos de *inputs* e *outputs* com o Estado. Para Habermas, a esfera pública autônoma é constituída pela sociedade civil, sendo que esta se estabelece como uma terceira arena, ao largo do sistema econômico (mercado) e do Estado – a sociedade civil seria a responsável por transmitir tais fluxos

comunicativos com o poder administrativo¹⁵. A esfera pública é uma arena de percepção, identificação e discussão dos problemas da sociedade¹⁶, além de atuar como uma forma de controle democrático sobre as instituições complexas e formais.

No entanto, Cohen (2007) irá estender a atuação da esfera pública de Habermas, deixando de se referir a determinadas ocasiões dentro da rotina do poder político oficial¹⁷, para uma socialmente dispersa e heterogênea. A esfera pública passa a ser mais radicalmente extensa e profunda. Para isso, ele aponta três condições necessárias para a sua realização: 1) permitir e encorajar *inputs* que reflitam experiências e preocupações que podem não ocupar a agenda normal; 2) oferecer avaliações disciplinadas das propostas oriundas das deliberações; 3) oferecer ocasiões mais contínuas e institucionalizadas para os cidadãos participarem da decisão coletiva (FARIA, 2000, p. 55).

A democracia deliberativa para Cohen (2007) não se limita às pessoas refletirem sobre suas preferências, mas também decidir, à luz das razões, o que fazer. Além disso, a construção de uma democracia mais deliberativa não se restringe em ser um projeto

15 De acordo com “a densidade da comunicação, da complexidade organizacional e do alcance” (p. 107), podemos diferenciar a esfera pública de três maneiras: a primeira dita episódica (bares, cafés, encontros de rua); a outra chamada de presença organizada (encontro de pais, público que frequenta o teatro, concertos de *rock*, reuniões de partido ou congressos de igrejas); e por fim a esfera pública abstrata, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente). Percebe-se que somente este último tipo de esfera pública abrange uma nova dinâmica das relações sociais, indo além das relações face a face e do mesmo espaço-tempo.

16 Fraser (1996) critica essa visão de esfera pública unitária, uma vez que, para a autora, seria necessário reconhecer outros espaços públicos que seriam preenchidos principalmente por minorias étnicas, raciais, de gênero, dentre outros, marcados por assimetrias e desigualdades de poder. Nesse sentido, deveriam existir esferas públicas (multiplicidade), e não somente uma esfera pública, devido à pluralidade existente no “mundo da vida”. Esses espaços públicos podem ser distinguidos em fortes (possibilitam a formação de tomada de decisões), e os fracos (não resultam em decisões vinculantes).

17 Habermas (1997) também limita a prática discursiva da esfera pública para os Poderes Legislativo e Judiciário do sistema político.

político, uma vez que, para ele, a democracia deliberativa requer a atenção para encorajar capacidades deliberativas, que estão inseridas no campo da educação, da informação e da organização. Como o termo democracia deliberativa já acentua, tem-se a ideia de que a deliberação, entendida como trocas argumentativas para a tomada de uma decisão, deve ser democrática e os atores envolvidos nessa decisão devem ser tratados como iguais e, desse modo, não é somente uma conversa entre cidadãos, mas sim envolve o respeito a princípios e pressupostos para que ela ocorra.

Em Bohman (2009, p. 36), a definição de deliberação pública é a de “um processo dialógico de troca de razões com o propósito de solucionar situações problemáticas que não podem ser resolvidas sem coordenação e cooperação interpessoais”. Há uma mudança de análise do discurso para o diálogo, o que, por si só, já mostra as diferenças teóricas entre ele e Habermas.

(...) a análise do discurso diz respeito a quais argumentos ou tipos de justificação podem ser publicamente convincentes; ao contrário, a análise do diálogo diz respeito a como a interação pública produz esses efeitos práticos nos participantes que tornam as razões convincentes (BOHMAN, 2009, p. 43).

O diálogo é a mera troca de razões. Diferentemente do discurso, o diálogo não se fundamenta em procurar alcançar e produzir argumentos e demandas de validade com pretensões altamente justificadas, e sim produzir “demandas que são amplas o suficiente em escopo e suficientemente justificadas para serem *accountable* diante de um público indefinido de concidadãos” (BOHMAN, 2009, p. 69). Além disso, esse autor pontua que no diálogo há movimento, em que há interpretações e reinterpretações por parte dos participantes sobre as contribuições dos mesmos. Faria (2010) aponta que esse deslocamento do discurso em Habermas para o diálogo em Bohman visa dar uma dimensão mais inclusiva dentro da deliberação pública, ao ampliar as condições e as chances de participação dos cidadãos. Essa maior inclusão social se dá justamente ao diminuir as “exigências epistêmicas” dentro da prática da deliberação democrática.

Outro aspecto de diferenciação entre Habermas e Bohman diz respeito ao objetivo final da deliberação pública. Em Bohman, a deliberação pública não visa sobretudo a produzir consensos, como era acentuado na teoria habermasiana, mas sim restaurar a cooperação e coordenar os seus resultados. A deliberação alcança sucesso quando os participantes dessa atividade reconhecem que contribuíram para ela e influenciaram os seus resultados, mesmo não estando de acordo com eles. Portanto, a finalidade da deliberação é tanto solucionar um problema entre os agentes que possuem perspectivas distintas quanto o seu compartilhamento para mais de um indivíduo.

Bohman (2009) destaca dois elementos como essenciais para que a deliberação de fato ocorra de forma democrática: a igualdade política e a publicidade. A igualdade política pressupõe que o processo de deliberação dialógico esteja sempre aberto e com a expansão de oportunidades, para que as vozes dos interlocutores sejam levadas em conta durante a troca argumentativa. A publicidade é necessária tanto no espaço social onde ocorre a deliberação quanto nas razões oferecidas pelos participantes que estão inseridos nesse espaço. Além disso, por meio dela, é possível formatar padrões para julgar os acordos, quanto de justificação. A publicidade pode ser distinguida em dois sentidos: forte e fraca. A publicidade forte procura assegurar que todos os participantes possam participar efetivamente na arena do debate e diz respeito às decisões e respostas alcançadas nesse espaço. Já a publicidade fraca se refere a tornar conhecido as intenções e as suas tentativas de cooperação por todos os “deliberadores”, ou seja, seria algo que contribua para a deliberação, em que os participantes teriam “informações completas” (condições procedimentais mínimas).

Por fim, Guttman e Thompson (2007) ressaltam a provisoriidade da democracia deliberativa, visto que seu processo tem por objetivo a produção de uma decisão circunscrita a certo período de tempo. O processo da democracia deliberativa é dinâmico, ou seja, a sua decisão deve ser provisória no sentido de permitir questionamentos em algum momento no futuro, o que propicia corrigir erros em decisões anteriores e expandir o conhecimento sobre determinada

temática. Ao reconhecer que os resultados são provisórios, têm-se duas situações intrínsecas: o processo de tomada de decisão é imperfeito e a maioria das decisões não é consensual. Neste último aspecto, os dois autores também não consideram que o objetivo da deliberação democrática seja o consenso, o que contraria as posições habermasianas, e sim que possui vistas a atingir acordos. Segundo eles, a ideia do consenso pode promover situações tirânicas e até mesmo exercer situações de “ditadura da maioria”. Dryzek (2004) chega a dizer que o fundamento final da deliberação é o de atingir os chamados “acordos executáveis”. Para Guttman e Thompson, a democracia deliberativa é uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais, bem como seus representantes, raciocinem juntos e justifiquem publicamente as suas decisões, em um processo em que há a apresentação para uns e outros os motivos que são mutuamente aceitos e geralmente acessíveis.

A ênfase dada na justificativa pública das decisões expressa o aspecto moral na política, uma vez que operam dentro da razão e indica o valor do respeito mútuo nesse processo, e o mérito moral das preferências dos outros atores envolvidos. Desse modo, o conceito deliberativo se apoia em princípios explicitamente morais, em vez dos tradicionais métodos da democracia agregativa, que pregam a neutralidade como sua exigência. Todavia, esses dois métodos não são incompatíveis entre si. Os autores reconhecem que, devido a recursos escassos envolvidos no processo político (principalmente o tempo), a democracia deliberativa pode utilizar a lógica de agregação das preferências (voto) por meio da regra da maioria, desde que anteriormente seja respeitado o princípio da justificação pública.

De maneira geral, a deliberação democrática parte do pressuposto de valores fundamentais e princípios necessários para a sua operacionalização (moralidade da democracia). Tais princípios podem ser tanto do tipo procedimental – se referem aos processos e às condições necessárias para que as decisões tomadas sejam justas – quanto substantivos – reiteram a ideia dos direitos e princípios que devam vir antes do procedimento a ser tomado no processo deliberativo e que irão gerar consequências junto as decisões tomadas (CUNHA, 2009; GUTMAN e THOMPSON, 2007).

Independentemente de a democracia deliberativa ser procedimental ou substantiva, Cunha (2009, p. 96-97), ao fazer uma vasta revisão da literatura democrática deliberativa, identificou 11 princípios que dizem respeito a ela: 1) igualdade de participação: se assegura a igual oportunidade de todos os cidadãos de uma comunidade política de influenciar o poder político; 2) inclusão deliberativa: todos aqueles que sofreram consequências ao poder político e às decisões tomadas devem ter seus interesses e razões considerados no processo deliberativo; 3) igualdade deliberativa: todos os participantes da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões; 4) publicidade: o espaço social onde deve ocorrer a deliberação, bem como os seus procedimentos, o formato do debate e da decisão e o conteúdo das razões oferecidas nessas arenas, devem ser públicos; 5) reciprocidade/razoabilidade: se tem ideia do respeito mútuo entre os participantes, sendo que as razões oferecidas durante o debate necessitam ser compartilhadas, potencialmente aceitas e justificadas; 6) liberdade: diz respeito a assegurar as liberdades fundamentais (de opinião, de consciência, de expressão) aos sujeitos envolvidos, e que eles não sofram constrangimentos advindos por normas e requerimentos; 7) provisoriedade: as regras da deliberação e os seus resultados são provisórios e podem ser contestados; 8) conclusividade: a deliberação deve decorrer de aspectos racionais que irão incidir nas decisões e na persuasão; 9) não tirania: cuja decisão não deva ser influenciada por questões extrapolíticas, como assimetrias de poder, riqueza, situações de coerção, dentre outras desigualdades sociais, e sim decorrente das razões apresentadas e discutidas no espaço coletivo; 10) autonomia: sejam estabelecidas condições que permitam a participação igualitária e estimulem a troca deliberativa, ou seja, as opiniões dos cidadãos sejam determinadas por eles mesmos, e não por circunstâncias externas que tragam relações assimétricas, hierárquicas e de subordinação; 11) *accountability*: os argumentos utilizados devem conter razões morais de publicidade, para assim serem julgados a sua validade por todos e que também possam ser revisados (provisoriamente).

Diante de todos esses princípios necessários e exigidos para que ocorra a deliberação democrática, alguns autores a consideram

como uma atividade com problemas de consistência teórica e de validação empírica (MUTZ, 2006, 2008). É apontado que a democracia deliberativa não lida bem com o conflito que pode ser gerado entre as partes opostas nesse processo discursivo; dá um peso muito forte ao discurso racional, ignorando outras formas de comunicação; não procura desenvolver mudanças estruturais políticas, mantendo intactas no seu processo deliberativo as desigualdades de poder previamente existentes; e não busca sobremaneira em propiciar um aumento da inclusão política (DRYZEK, 2000, 2004; MIGUEL, 2013; MOUFFE, 2000, 2005; PATEMAN, 2012; SHAPIRO, 1999; SUSTEIN, 2003; YOUNG, 2014). Esses pontos serão mais bem explorados na seção seguinte do artigo. Além disso, será estabelecida uma discussão acerca da possibilidade de complementaridade e das incongruências entre as democracias deliberativas e participativas.

4 – Participação e deliberação: tensões entre esses dois campos

O número de pesquisas a respeito da democracia deliberativa adquiriu uma alta expansão na Ciência Política. Dryzek (2007) chega a dizer que a democracia deliberativa hoje constitui a mais ativa área da teoria política como um todo e não somente da teoria democrática. Ocorreu não somente um crescimento rápido da literatura sobre a área, mas também novas experiências empíricas de fóruns deliberativos para além dos muros das universidades. Pateman (2012) critica o fato de a democracia deliberativa passar a ser enxergada como uma renovação da própria democracia participativa. Desse modo, há uma confusão conceitual envolvida nesse contexto, em que exemplos de democracia participativa são tratados como se fossem exemplos da deliberativa.

A confusão semântica se dá muito também pela polissemia adquirida pela expressão “participação” ao longo dos anos. A ideia da participação dentro do processo político decisório, iniciado nos anos 1960, defendido pelos movimentos populares, é totalmente diferente da que é atualmente proferida, com a sua constante defesa feita por ONGs, governos e instituições internacionais (BANCO MUNDIAL; ONU, etc.).

Paoli (2002) faz um estudo de caso ao analisar as fundações de filantropia empresarial no Brasil e demonstra a tentativa de se apropriar uma linguagem de cidadania e de participação camufladas por uma ideologia mercantil. O discurso de “responsabilidade e de *marketing social*” pode esvaziar o conceito de democracia participativa ao inseri-la dentro dos interesses do capital. A sociedade civil pode ser cooptada, silenciando a respeito do processo de políticas públicas, o que pode aumentar a exclusão social, ocasionando o que Dagnino (2004) denomina como confluência perversa. A autora demonstra a existência, no Brasil, de disputas acerca das noções de sociedade civil, participação e cidadania, em dois projetos distintos: o democratizante participatório, fomentado pela Constituição de 1988; e o neoliberal, cuja emergência se deu nas eleições de Collor em 1989. No primeiro, a participação se dá na criação de espaços públicos e na democratização das decisões. No segundo, a participação é associada com o encolhimento do Estado na garantia dos direitos, transferindo para a sociedade civil (ideia do terceiro setor) a prestação de serviços e ocasionando um esvaziamento da dimensão política da cidadania e reforçando a supremacia do mercado ao tratar o cidadão como consumidor ou usuário dos serviços públicos. Nesse sentido, há um paradoxo, em que ambos requerem um papel ativo da sociedade civil, porém com conceitos políticos totalmente diferentes. Dessa forma, no modelo neoliberal, o elemento contestatório da participação seria minimizado, não atuando de maneira contrária diante das desigualdades socioeconômicas existentes. Seria basicamente o que Pateman (1992) denominaria pseudoparticipação.

A mudança do conceito de participação foi algo observado no Brasil ao longo dos anos, se considerarmos o nosso país como uma estrutura integrante (e por que não precursora?), que se inter-relaciona com as transformações globais dentro do campo teórico da participação política. Segundo Teixeira (2013), essa mudança se deu em três estágios: a participação como uma forma de emancipação social (1975-1990), que se baseia na educação popular e cidadã com vistas à transformação social, representada pelos conselhos populares e pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); a participação como deliberação

(1991-2002), que se configura na discussão para a definição de uma agenda de política pública (gestão compartilhada), o que demonstra um novo formato relacional entre Estado e sociedade, que se traduz nos conselhos de políticas públicas e no orçamento participativo; e a participação como escuta (2003-2010), de caráter mais consultivo, que implica o pluralismo da representação de interesses e demandas da sociedade civil.

A grande questão é qual a dimensão participativa que se insere na perspectiva deliberativa. A emergência da democracia deliberativa está associada à Teoria Crítica, oriunda do legado da Escola de Frankfurt, cuja emancipação do sujeito e a autodeterminação humana eram as aspirações precípua da escola. Porém, acreditamos que a guinada empírica de parte dos deliberacionistas no *deliberative turn* enfraqueceu o tom crítico dessa corrente (YOUNG, 2014; MOUFFE, 2000, 2005) e, assim, o envolvimento dos cidadãos nos espaços de deliberação se conformou a episódios pontuais e não vistos como direitos e, desse modo, não fazem parte do ciclo regular da política pública (PATEMAN, 2012)¹⁸. Pois, a preocupação empírica marcada pela preocupação científica positivista se concentra em descrever as realidades dos minipúblicos, o que acaba alterando alguns dos próprios propósitos da democracia deliberativa¹⁹.

Outros autores irão apontar o problema da inclusão política como limitações da democracia deliberativa. Essa inclusão deve ser compreendida como a capacidade efetiva de apresentação de demandas e exigência de atenção às suas necessidades (MIGUEL, 2013, p. 71). Sustain (2003) salienta que, diante do pluralismo e das heterogeneidades existentes, indivíduos com *status*

18 Alguns autores chegam a dizer que a democracia deliberativa não estaria interessada em readequar as características estruturais da sociedade. As estruturas das instituições políticas se mantêm intactas, o mesmo acontecendo com o significado político da democracia: “a democracia deliberativa se curvou para o Estado Liberal”.

19 Para saber mais sobre a dimensão crítica da democracia deliberativa e sua relação com a Escola de Frankfurt, ver: Mendonça, R. *Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: diálogos instáveis*. Revista Opinião Pública, Campinas, v. 19, n. 1, p. 49-64, 2013.

social mais elevado, com maior capital educacional e financeiro e até mesmo motivação política tendem a ser mais ouvidos na deliberação pública. Suas opiniões seriam mais levadas em conta durante esse processo, enquanto aqueles com baixo *status* social teriam mais dificuldades em se manifestar e apresentar as suas demandas, sendo possível inclusive receber algum tipo de represália pelos outros participantes. Shapiro (1999) aponta que o debate e a discussão poderiam acentuar a divisão de grupos, revelando as diferenças ocultas entre eles. Ter-se-ia uma polarização dos grupos, e os atores tenderiam a manter suas posições antagonicas como forma de reputação pessoal. Esses dois autores chamam a atenção para o conflito político, que pode emergir quando se tem uma democracia discursiva com graves diferenças sociais inseridas nesse contexto.

Mouffe (2000) considera que a teoria deliberativa não foi capaz de superar o modelo agregativo e elitista da democracia, por focar sua atenção para os mecanismos que produzam outro tipo de racionalidade que não a instrumental: a racionalidade na ação comunicativa ou a razão pública e livre. Para ela, a mera substituição de uma racionalidade de meios e fins para uma racionalidade de cunho mais deliberativa não é capaz de resolver os problemas referentes ao conflito político, do pluralismo e da lealdade política. A questão central para a teoria democrática não é a de como tentar alcançar um consenso sem exclusão, pois isso acarretaria a exclusão da categoria do político²⁰. A ideia é de superar essa dicotomia entre o nós e os eles, na forma de não pensar o outro como inimigo, mas como adversário, ou seja, alguém cujas ideias são combatidas, mas cujo direito de defender

20 Com político, a autora refere-se à “dimensão do antagonismo que é inerente às relações humanas, um antagonismo que pode tomar muitas formas e emergir em diferentes tipos de relações sociais” (MOUFFE, 2000, p. 25; tradução livre). Já por política, Mouffe conceitua como o “conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabilizar certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre conflituosas porque são afetadas pela dimensão do político” (idem). Para ela, somente quando entendermos que a política consiste em dominar a hostilidade e tentar conter o potencial antagonismo nas relações humanas, e reconhecermos a dimensão do político, é que se teria uma formulação de uma teoria democrática mais “completa”.

tais ideias não é colocado em questão. Assim, faz-se necessário reconhecer as paixões na esfera do público e, assim, esta não deve ser eliminada, mas, ao contrário, mobilizar tais paixões para os desígnios da democracia. A autora formula o conceito de consenso conflituoso em oposição à ideia de consenso amplo dos deliberacionistas, uma vez que cada “interpretação de cidadania” está em conflito e em disputa, cada um dos polos tentando alcançar um tipo diferente de hegemonia. Portanto, não seria possível chegar a um consenso sem exclusão.

Como já fora apontado, os deliberacionistas já procuraram responder a essas questões levantadas por Mouffe. Primeiramente, há uma superação do alcance do consenso no processo discursivo, passando para atingir os ditos “acordos exequíveis” (DRYZEK, 2004), ou na tentativa de resolver situações problemáticas ou de conflitos, com a função de restabelecer a cooperação e coordenar os seus resultados (BOHMAN, 2009).

Outro ponto constantemente criticado em relação à democracia deliberativa é a exclusividade do argumento racional no processo discursivo, que poderia gerar potenciais exclusões sociais, e assegurar o tom conservador da teoria (MIGUEL, 2013). Diante disso, tal exclusividade foi flexibilizada, decorrente do giro da democracia deliberativa (*deliberative turn*), reconhecendo como legítimas a introdução de outras formas de comunicação no debate político, como a barganha, o testemunho, a retórica, a contação de histórias e até mesmo a fofoca (DRYZEK, 2000). Mansbridge *et al.* (2009), em um esboço inicial ensaístico, reconhecem o conflito de interesses e o autointeresse como parte do processo de deliberação pública, e assim os tipos de discursos que o representa, como a barganha e a negociação. Para eles, o autointeresse desempenha um importante papel na deliberação se pensado como uma fonte de informação sobre o bem comum ou sobre o conflito. Deve se levar em conta o interesse de todos para a adoção de uma decisão coletiva. Assim, esses autores pontuam que o próprio princípio da deliberação seria tornar o conflito mais claro e evidente, e uniformizá-lo até mesmo para perceber que tal resolução não depende exclusivamente de mecanismos de deliberação, podendo posteriormente se utilizar da

agregação das preferências (voto), desde que nesse momento se tenha firmado a justificação pública e a troca argumentativa. O cidadão perseguir o seu interesse dentro da deliberação deve ser visto como algo autêntico, que auxilia na formação da democracia deliberativa e na sua busca pela equidade, pela cooperação e pelo respeito mútuo. Para esses teóricos, os dois pressupostos principais da deliberação seriam a justificação mútua e a ausência de poder coercitivo. Todavia, Mandsbridge *et al.* (2009) parecem não atentar ao longo do artigo que tais formas de comunicação também podem gerar assimetrias e, conseqüentemente, a exclusão política, não questionando a interação que poderia ser estabelecida e seus respectivos bloqueios.

Além dessas outras formas de comunicação citadas – a retórica, a narrativa, o testemunho, etc. –, Young (2014) destaca a importância das ações diretas (boicotes, manifestações, passeatas, piquetes, panfletagem, etc.) para a construção democrática. Em um diálogo hipotético entre uma democrata deliberativa e um ativista, a autora estabelece quatro críticas diferentes sobre a teoria deliberativa: 1) a percepção que os procedimentos deliberativos são excludentes, cuja entrada nesse ambiente é bastante limitada; 2) o processo deliberativo apenas reforça uma inclusão formal, privilegiando os atores com maior centralidade de recursos; 3) as decisões tomadas nessas arenas democráticas se restringem a resolução de problemas “micro”, ou seja, o escopo de deliberação não se expande para a discussão das políticas públicas de forma mais ampla (alternativas restritas); 4) a não teorização dos denominados “consensos falsos”, que podem resultar em discursos hegemônicos.

Convites para que representantes de movimentos sociais engajem em uma discussão racional e respeitosa, com outros que eles discordam frontalmente, podem implicar a legitimação de instituições injustas, e levar a desmobilização do próprio movimento. Enquanto a deliberação do mundo real ocorreria em uma sala no interior de um prédio, entre grupos dominantes, os ativistas, sendo grupos dominados, estariam do lado de fora procurando interromper tal deliberação com a adoção de medidas imediatas. Mais do que estabelecer acordos, que possi-

velmente teriam um valor desigual de poder atribuído, seria necessário confrontá-los. Assim como Pateman (2012) ressalta, a deliberação democrática não rompe com as desigualdades estruturais já existentes na sociedade (YOUNG, 2014). O diálogo hipotético estabelecido por Young concentra a sua análise para o conflito político, e, assim, demonstra que essas duas correntes – ativismo e a democracia deliberativa – são válidas para a compreensão política cujo fim máximo é a justiça social. Portanto, o objetivo dessa dialética não é recomendar um lado em detrimento do outro, e sim buscar fazer uma análise crítica entre essas abordagens, e recomendar ambas e reconhecer a tensão entre elas. Seria o princípio que Fung (2005) denomina como o de ativistas deliberativos. Tal princípio reconhece a deliberação democrática, que, combinada com ação direta, representaria a criticidade a um mundo desigual, uma vez que se deve ter ciência que nem sempre o debate e o discurso com vistas ao melhor argumento pode nos levar a situações mais equitativas.

O objetivo comum dos democratas deliberativos e participativos é a tentativa de expandir os espaços de participação e envolvimento político, em contraposição a tradição liberal, que se restringe ao momento eleitoral. Além disso, essas duas correntes visam à melhoria da qualidade de vida e à justiça social. Porém, elas fazem por métodos diferentes. Os participativos voltam sua atenção para o confronto político e a contestação, e criticam o modelo liberal ao levantar questões sobre o seu caráter instrumental, individualista e competitivo. Sua preocupação é mais inclusiva e comunitarista, defendendo a participação e envolvimento direto pelos cidadãos nos assuntos públicos. Já os deliberativos demonstram as fragilidades do modelo elitista quanto à redução da legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral e, por isso, centram o seu prisma para a qualidade das razões apresentadas, tomando como base a fala e o discurso que irão gerar as decisões finais.

De acordo com Cohen e Fung (2004), a combinação de elementos participativos e deliberativos pode contestar o modelo de representação competitiva em três aspectos: responsabilidade e controle público; igualdade política; e autonomia. A igualdade política,

por exemplo, é desenvolvida por mecanismos distintos pelos deliberativos e participativos. Para os deliberativos, porque a força se centra no melhor argumento, diminuindo os outros recursos de poder envolvidos. Já para os participativos, se deve ao fato da contestação se deslocar do dinheiro para a organização das pessoas, sendo um antídoto para a influência da riqueza nesse processo. Por outro lado, esses autores reconhecem três tensões presentes entre participação e deliberação: 1) desenvolver a qualidade da deliberação produz um custo para a participação pública (menor número de pessoas, por exemplo); 2) e inversamente, expandir a participação quantitativamente (número de assuntos ou de pessoas) irá diminuir a qualidade da deliberação; 3) a complexidade social e as escalas sociais limitam a extensão de práticas deliberativas e participativas. Diante disso, deve-se ter ciência do objetivo central do espaço público de tomada de decisão e que, para que tal objetivo seja alcançado, o desenho institucional passa a ter um papel relevante nesse contexto. De acordo com Fung (2003), a participação e deliberação dos cidadãos nesses espaços públicos são importantes para a obtenção de três valores democráticos: legitimidade, justiça e efetividade da ação pública. E a escolha do *design* irá demonstrar qual o objetivo principal nesses fóruns, pois esses três objetivos, muitas vezes, não se convergem entre si, assim, ao privilegiar um desses, conseqüentemente, se tem o sacrifício dos outros dois.

O problema de escala e do escopo participativo-deliberativo é algo que atualmente vem sendo muito discutido na teoria democrática. Dryzek (2004) desenvolve a sua proposta de democracia discursiva, como forma da representação dos interesses e para que as demandas dos sujeitos não seja feita de forma pessoal, e sim por meio de discursos. A representação seria discursiva (Câmara dos Discursos). O importante é menos a capacidade numérica de apoio que determinada proposta pode arremeter, e mais a reflexão entre aqueles envolvidos gere uma competição em uma constelação discursiva ampla. Esse tipo de formato configuraria um novo tipo de *accountability*: a *accountability* discursiva.

Os conceitos participação e deliberação devem ser vistos de maneira complementar para a extensão da democracia. A deliberação deve ser compreendida como mais uma forma de participa-

ção política, como já fora salientado por Hiller (2008) e Teixeira (2013). Esse tipo de pressuposto demonstra uma maior integração entre democracia participativa e deliberativa. Por outro lado, como ressaltam Mendonça e Cunha (2014), muitas vezes, a participação depende da atividade deliberativa a ser desenvolvida nos espaços públicos, para jogar luz no surgimento de novos problemas e soluções, visando atingir decisões mais equânimes. Dessa forma, nossa perspectiva vai contra o trabalho de Mutz (2006), no qual existiria uma espécie de *trade off* entre participação e deliberação, em que a deliberação resultaria em menor participação²¹. Deste modo, tem a necessidade de reconhecer as polaridades de ambas correntes, para não confundir e misturar conceitualmente esses dois termos ao utilizá-los como se fossem sinônimos, como foi feito nos estudos de Fung (2004)²²; mas, ao mesmo tempo, de ter ciência que ambos os modelos democráticos são vitais para que demandas, principalmente de grupos historicamente esquecidos, possam ser refletidas em políticas públicas, e assim se ter maior garantia dos direitos humanos.

21 Para Mutz (2006), a participação política ocorre somente em grupos homogêneos e, por isso, potencializa as divergências políticas e os extremismos. Porém, há uma limitação do conceito de participação dentro da teoria da democracia participativa utilizado pela autora, uma vez que os espaços participativos dentro da democracia participativa são mais extensos do que aqueles citados por ela (referendo no âmbito nacional e instituições de comunidades locais), atingindo as esferas familiares, educacionais e de trabalho. Para os participacionistas, a participação não se restringe à esfera pública tradicional, mas também alcança as esferas econômicas e sociais. Além disso, a autora não reconhece a importância das ações contestatórias, de mobilização e de confronto para o aprofundamento democrático.

22 Fung (2004) analisa um minipúblico a respeito do policiamento comunitário no município de Chicago, sob a ótica do desenho institucional. Todavia, em seu texto, implicitamente, ele assume a deliberação como equivalente à participação, usando esses termos em uma mesma frase como se fossem iguais, sem distinção dos repertórios de ação, o que, de certa forma, restringe o fenômeno da participação política somente para as instituições participativas locais.

5 – Considerações finais

O presente texto procurou debater duas teorias democráticas constantemente confundidas e, muitas vezes, utilizadas como sinônimos: a participativa e a deliberativa. Buscou-se discutir os principais pressupostos e princípios de cada uma delas, bem como as principais críticas e limitações apontadas pelos autores. Ambas procuram questionar o modelo liberal representativo, visando ampliar o envolvimento dos cidadãos no campo político para além das eleições periódicas, e tem como fim máximo a busca da justiça social. Essas correntes procuram dar maior autonomia ao cidadão, ao questionar o processo político e dar o poder de se envolver nas tomadas de decisões (maior liberdade de ação).

A teoria participativa se apropria da concepção de soberania popular (plebiscito, referendo, assembleia popular) e da vontade geral, iniciada em Rousseau, e se preocupa em ampliar a inclusão social e política (quantitativo) por parte dos cidadãos, tomando como referência inicial o domínio do poder local. Seu objetivo é transformar o domínio do poder e as desigualdades sociais estruturantes. Entretanto, as principais críticas feitas à corrente participacionista é que se limita a ser um processo agregativo (regra da maioria), sendo que os cidadãos são considerados como seres isolados. Não há uma discussão de como se dá a preferências dos cidadãos: estas são consideradas como já existentes e dadas. Os deliberacionistas criticam essa corrente por tratar a participação como algo agregativo, não tendo uma preocupação com o aspecto reflexivo da decisão. O que não ocorre em Barber, que insere nos seus estudos, para a construção da Democracia Forte, o formato de deliberação pública, no qual os cidadãos estariam presentes dentro dos conselhos populares.

Por outro lado, de forma geral, a democracia deliberativa se preocupa com a qualidade da decisão, sendo esta coordenada com base na fala e no discurso. A tomada de decisões deve ser um intercâmbio de argumentos entre os participantes, que durante esse momento discursivo devem respeitar os pressupostos da imparcialidade, da ausência de coerção e do respeito mú-

tu. Digamos que o grande “êxito” da corrente deliberativa é a preocupação de incorporar novas vozes no processo político, ou seja, dar maior visibilidade às demandas de grupos marginalizados e excluídos do processo político, refletindo-as para dentro da comunicação institucional. Essa preocupação não se limita a uma ideia de envolvimento político “numérico e agregativo”, e sim de elucidar pontos de vistas anteriormente negligenciados. Procurou-se mostrar as próprias divergências dentro dessa corrente democrática; além das principais críticas feitas à deliberação democrática. As principais críticas se referem ao tom conservador e ao baixo teor crítico que essa teoria adquiriu, não possuindo um caráter reformista da política tradicionalmente injusta. Por centrar na prática discursiva, essa corrente falha ao lidar com as assimetrias e desigualdades envolvidas, pois o discurso está inserido nessa lógica desigual e, muitas vezes, reforça aqueles com maior centralidade de recursos. A democracia deliberativa passou a se apresentar mais como elemento procedimental, para a legitimação das decisões coletivas, olvidando muito a sua característica substantiva e, por isso, põe de lado todo o mundo material e a contestação da ordem econômica e política, quer queira ou não, está mais presente na democracia participativa. Além disso, autores apontam que a deliberação democrática demonstra deficiências ao lidar com o conflito político e com a distribuição do poder.

Por fim, procurou-se debater novas configurações democráticas que buscam readequar e dar um tom de complementariedade entre os princípios participativos e deliberativos, como fora iniciado na democracia desenvolvida por Barber (1984). Interessa reafirmar que os julgamentos estabelecidos por cada um dos campos teóricos entre eles próprios (democracia participativa e deliberativa) têm a função de desenvolver mais a democracia tanto no sentido mais quantitativo quanto qualitativo, visando reformar os sistemas democráticos, apontando para uma maior criticidade para o modelo democrático liberal elitista. Este, por se localizar em uma ponte muito estreita com a autocracia, pode terminar sendo confundido com o “governo por si próprio”.

6 – Referências

AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Revista Lua Nova**, n. 49, p. 25-47, 2000.

BARBER, B. **Strong Democracy**: participatory politics for new age. University of California Press, Berkeley, 1984.

BOHMAN, J. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas _ **textos fundamentais** _ MARQUES, A. C. S. (orgs.). Editora Autêntica, Belo Horizonte, p. 31-84, 2009.

COHEN, J. e FUNG, A. Radical democracy. **Swiss Journal of Political Science**, p. 23-46, 2004.

COHEN, J. **Deliberative Democracy**. In: Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern? ROSENBERG, S. W. (Ed). Palgrave Macmillan, p. 219-236, 2007.

CUNHA, E. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Tese (Doutorado em Ciência Política)** – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

DAGNINO, E. Construção Democrática, neoliberalismo e participação. **Revista Política e Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

DRYZEK, J. S. **Theory, Evidence and the Tasks of Deliberation**. In: Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern? ROSENBERG, S. W. (Ed). Palgrave Macmillan, p. 237-250, 2007.

DRYZEK, J. S. **Legitimidade e economia na democracia brasileira**. In: Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. COELHO, V. S.; NOBRE, M (orgs). Editora 34, São Paulo – Cebrap; p. 41-62, 2004.

DRYZEK, J. S. **Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations**. New York: Oxford University Press, 2000.

FARIA, C. F. O que há de radical na Teoria Democrática Contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 101-101, 2010.

FARIA, C. F. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova**, n. 49, p. 47-68, 2000.

FRASER, N. **Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy**. In: Habermas and the public sphere. CALHOUN, C. (Ed.) Cambridge: MIT Press, 1996, p. 109-142.

FUNG, A. Deliberation before the revolution: toward an ethics of deliberative democracy in an unjust world. **Political Theory**, p. 397-419, 2005.

FUNG, A. **Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy**. Princenton University Press, 2004.

FUNG, A. Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. **The Journal of Political Philosophy**: v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

GUTMAN, A, THOMPSON, D. O que significa democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 1, p. 17-78, 2007.

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

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. **Revista Lua Nova**, n. 36, p. 39-53, 1995.

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Editora Paidéia; Belo Horizonte, 1987.

HILLER, J. **The State of Participatory Democratic Theory**. Paper presented at 66th annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, abr. 3-6, 2008.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANSBRIDGE, J. *et al.* The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. **The Journal of Political Philosophy**, 2009.

MANSBRIDGE, J. **Does Participation Makes Better Citizens?** Civic Renewal Movement. *Contemporary Theory*, 1995.

MARQUES, A. C. S. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública: In: A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas _ **textos fundamentais** _ . MARQUES, A. C. S. (orgs.). Editora Autêntica, Belo Horizonte, p. 11-28, 2009.

MENDONÇA, R.; CUNHA, E. Can the claim to foster the broad participation hinder deliberation? **Critical Policy Studies**, 2014.

MIGUEL, L. F. **Democracia e Representação**: territórios em disputa. Editora Unesp, São Paulo, 2013.

MILTRAITH, L. W. **Political Participation**: how and why do people get involved in politics? Chicago: Rand Mc. Nally & Company, 1965.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, 2005.

MOUFFE, C. Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism. **Institute for Advanced Studies**, Vienna, 2000.

MUTZ, D. Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? **Annual Review of Political Science**, n. 11, p. 521-538, 2008.

MUTZ, D. **Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy**. Cambridge University Press, 2006.

NOBRE, M. **Participação e deliberação na teoria democrática**: uma introdução. In: *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. COELHO, V. S.; NOBRE, M. (orgs). Editora 34, São Paulo – Cebrap; p. 21-40, 2004.

PATEMAN, C. **Participatory Democracy Revisited**. Perspectives on Politics: APSA Presidential Address, p. 7-19, 2012.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATEMAN, C. **The Problem of Political Obligation**: a Critique of Liberal Theory. Cambridge: Polity Press, 1985.

PAOLI, M. C. **Empresas e responsabilidade social**: os enredamentos da cidadania no Brasil. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, B. de S. (orgs.). Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p. 373-418.

ROUSSEAU, J. J. O Contrato Social. **Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal**. Editora Escala, São Paulo, 1968.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez, 2003.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. **Introdução: Para ampliar o cânone democrático**. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. SANTOS, B. de S. (orgs.). Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, p. 39-82, 2002.

SHAPIRO, I. **Enough of Deliberation**: Politics is about Interests and Power. In: *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. MACEDO, S. (Ed.). New York: Oxford University, 1999, p. 28-38.

SUSTEIN, C. R. **The law of group polarization**. In: Debating deliberative democracy. FISHKIN, J. LASLETT, P. Oxford: Blackwell Publishing, p. 80-101, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C. Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). **Tese (Doutorado em Ciências Sociais)**. Universidade Estadual de Campinas – Campinas, 2013.

YOUNG, I. M. Desafios ativistas à democracia deliberativa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 13. Brasília, p. 187-212, 2014.

3

Gerenciamento de riscos fiscais como instrumento de sustentabilidade das contas públicas

Daniela Gomes Pereira

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Isabella Virginia Freire Biondini

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e professora na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro

Resumo: O objetivo principal deste trabalho é evidenciar que a elaboração de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais vai ao encontro da sustentabilidade das contas públicas. Assim como o principal instrumento de normatização de gestão de riscos, a ISO 31000:2009, são tratadas no texto as principais normas relativas às finanças públicas brasileiras. A reforma gerencial brasileira determinou mudanças de paradigmas no que tange ao alcance e manutenção do equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, a governança corporativa se insere como elemento alinhado à Nova Gestão Pública e às práticas de uma gestão fiscal responsável. A administração pública tende a se fortalecer com o desenvolvimento de metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, uma vez que tal ferramenta vai ao encontro da modernização, austeridade, e da consolidação das contas públicas.

Palavras-chave: Gerenciamento de riscos fiscais. Governança corporativa. Lei de Responsabilidade Fiscal

Abstract: *The main objective of this work is to highlight that the construction of a methodology for managing tax risks corroborates to the sustainability of public finances. Just as the main instrument of standardization of risk management, ISO 31000: 2009, are treated in the text the main rules concerning brazilian public finances. The brazilian managerial reform determined paradigm shifts regarding the achievement and maintenance of the balance of public accounts.*

In this sense, corporate governance emerges as an element aligned to the New Public Management and to the practices of a responsible fiscal management. The public administration tends to strengthen with the development of tax risk management methodology, as this tool meets the modernization, austerity, and the consolidation of public accounts.

Keywords: *Tax risk management. Corporate governance. Lei de Responsabilidade Fiscal*

1 – Introdução

O desajuste fiscal inviabiliza a provisão de bens e serviços de qualidade pelo governo, tornando-se mister o estudo sobre instrumentos que corroboram o equilíbrio das contas públicas. Conceitos como “gestão fiscal responsável”, “transparência”, “prestação de contas”, entre outros, já foram permeados na seara pública brasileira desde meados da década de 1990, quando o País iniciava seu movimento no sentido da busca pelo equilíbrio fiscal. Concomitantemente, as teorias da Nova Gestão Pública e da governança corporativa, que passam a ser aplicadas em solo brasileiro, reforçam tais valores.

Muito se discute acerca da qualidade do gasto das unidades federativas do Brasil. A trajetória da economia brasileira é marcada ora por momentos de glória, como a década do milagre econômico em 1970, ora por momentos de crise, como a década perdida de 1980.

Anteriormente, ferramentas de planejamento não eram utilizadas na formulação do orçamento, o que corroborava o desequilíbrio fiscal dos entes federados. O histórico de má gestão dos governos também foi fator decisivo para a crise das décadas de 1980 e 1990, que se caracterizaram por aumentos dos níveis inflacionários, elevação da dívida pública em relação ao PIB e queda na taxa de crescimento brasileiro. O cenário se estendeu ao longo das décadas, resultando em queda do bem-estar das famílias brasileiras, que sofriam as consequências da hiperinflação e da instabilidade econômica (BRESSER-PEREIRA, 2006c).

O legislador constituinte, atentando para os aspectos deficitários das contas públicas, implantou instrumentos inovadores de planejamento, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Tais instrumentos representam formas de diminuir a dispersão entre o planejamento e orçamento, contribuindo para a qualidade da gestão fiscal dos entes federados.

Entretanto, a solução para a grave crise fiscal da década de 1990 transpassava a questão financeira, tornando-se mister a aplicação de aspectos da reforma gerencial em todos os níveis de governo para transformar a máquina pública deficitária.

Os preceitos da Nova Gestão Pública estão alinhados aos padrões de uma gestão fiscal eficiente, os quais pautaram instrumentos normativos voltados para o controle dos gastos públicos, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Esse instrumento corrobora a manutenção do equilíbrio das contas públicas, por meio de indicadores de desempenho que revelam a saúde fiscal dos entes e medidas corretivas para o caso de má gestão comprovada.

Neste trabalho, por meio da revisão bibliográfica, pretende-se apontar um instrumento que vai ao encontro da sustentabilidade fiscal dos entes federados. Como objetivo principal, busca-se evidenciar a necessidade (iminente) de o Estado de Minas Gerais formular uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, no sentido de robustecer seu arcabouço institucional, no que tange à manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Minas Gerais, atentando para as novas tendências, se insere como um estado brasileiro que busca honrar seus compromissos e alcançar o equilíbrio fiscal de forma sustentável. Para isso, suas ações estão voltadas para a austeridade fiscal, semeando uma cultura de gestão que almeja equilibrar receitas e despesas. Dessa forma, a construção de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais faz-se necessária, por ser um instrumento que complementa as ações já efetivadas pelo governo mineiro que atentam para a manutenção do equilíbrio das contas públicas.

2 – A crise da burocracia e a ascensão da nova gestão pública

Com o advento do Estado de Direito, a administração pública não poderia permanecer patrimonialista. As reformas do serviço público no século XIX promoveram a passagem do modelo patrimonialista para o burocrático, por ser este mais adequado ao capitalismo, que se firmava como nova ordem econômica mundial (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O modelo burocrático é racional e supõe uma visão completa sobre as organizações. A burocracia possui a premissa da eficiência organizacional, sendo a racionalidade a base para o alcance dessa eficiência. Weber (1922, *apud* SECCHI, 2009), a partir do modelo de dominação racional-legal, elenca as principais características do modelo burocrático, que se desdobram em outras regras burocráticas, a saber: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A obediência às normas é colocada como fundamental para o alcance da eficiência organizacional.

A burocracia foi posta como a instituição administrativa que vai de encontro ao nepotismo e à corrupção (BRESSER-PEREIRA, 2006c). Contudo, as disfunções da burocracia evidenciaram pontos frágeis da teoria, levando ao seu questionamento e a propostas de novos modelos organizacionais.

Na administração pública, a burocracia também mostrava seus entraves, e a demanda por reformas era latente a partir de 1970. Segundo Abrucio (2005, *apud* MELLO, 2006), a reforma gerencial foi a alternativa implantada a partir da década de 1980 pela administração pública de vários países.

No que se refere à organização política, o Estado de Bem-Estar Social – ou *welfare state*, adotado após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945 – teve suas premissas colocadas em xeque com o advento da recessão mundial. O marco foi a crise do petróleo em 1973, revelando problemas fiscais em vários países (ABRUCIO, 2006).

A crise fiscal era derivada principalmente do inchaço estatal e da má gestão dos recursos públicos existentes, gerando déficits gigantescos. Salienta-se ainda o impacto da globalização: a mudança nos modos de produção, a alteração dos fluxos financeiros e a nova dinâmica econômica revelaram a perda de parcela de poder do Estado, principalmente no que tange às políticas econômicas (ABRUCIO, 2006). Dessa forma, a reforma do Estado se fazia necessária, e a reforma da administração pública se inseriu como um dos elementos que compuseram a reforma do Estado.

A crise do modelo burocrático induziu a literatura a propor alternativas ao modelo decadente. A influência da administração privada no setor público se fez notável nesse processo: o modelo gerencial que era aplicado nas organizações privadas foi adaptado para o âmbito estatal.

O modelo gerencial, também conhecido como *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP), diz respeito à administração, e não à política (BEVIR *et al.*, 2003, *apud* MELLO, 2006, p. 63), se baseando em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Conforme Bresser-Pereira (2006a, p. 242-243), os contornos da NGP são delimitados a seguir: (i) descentralização do ponto de vista político; (ii) descentralização administrativa; (iii) organizações com poucos níveis hierárquicos; (iv) controle a *posteriori*, e (v) administração voltada para o atendimento do cidadão.

Dado o contexto de déficits orçamentários estatais, a NGP incita uma gestão com princípios associados à proteção, e não ao gasto (KELLY; VANNA, 2001, *apud* MELLO, 2006). Além disso, a NGP é orientada para resultados. No modelo weberiano anterior, a burocracia atentava para os processos (BRESSER-PEREIRA, 2006c), engessando o serviço público, por fixar regras e impor procedimentos rígidos. Com a mudança, o corpo da administração pública se torna um sistema baseado em contratos por desempenho, totalmente distinto do sistema anterior, baseado na autoridade (BRESSER-PEREIRA, 2006a).

2.1 – O histórico brasileiro

O Brasil passou pela sua primeira reforma administrativa em 1936, numa tentativa de transformar a administração pública, com fortes traços patrimonialistas e clientelistas, em uma administração pública burocrática.

A segunda reforma administrativa brasileira se deu em 1967, em meio à ditadura militar. Tal reforma apresenta os primeiros traços do gerencialismo, por meio da promulgação do Decreto-Lei Federal nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da administração federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa, além de outras providências. Contudo, a reforma de 1967 não conseguiu atingir todos os seus objetivos, principalmente por permitir que práticas patrimonialistas e clientelistas sobrevivessem, em grande medida pela possibilidade de contratação de colaboradores sem concurso público. Mesmo com a existência de agências insuladas, patrimonialismo e corporativismo eram frequentes. Além disso, as crises política e fiscal decorrentes da ditadura militar e da situação econômica brasileira levaram à necessidade da reforma do Estado, incluindo-se a reforma administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

A crise do Estado desenvolvimentista se intensificou na década de 1980, com o País imerso em uma grave crise econômica. A crise do Estado contribuiu para a crise de sua burocracia. A reforma gerencial foi iniciada em 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) para gerir a transição do modelo burocrático para o gerencial, no âmbito da administração pública federal.

No intuito de prover um serviço público moderno e eficiente para a sociedade, foi promovido o aumento da discricionariedade dos gestores públicos, que passaram a ser mais autônomos em suas decisões. Com a promoção de tal discricionariedade, mecanismos de monitoramento e controle foram implantados, atentando para os resultados e não para os processos. (BRESSER-PEREIRA, 2001).

A crise fiscal brasileira era um dos elementos que compunham a crise do Estado a partir da década de 1980. A grave crise econômica que levou o Brasil à recessão e à hiperinflação contribuiu substancialmente para a perda de crédito público e poupança pública negativa (BRESSER-PEREIRA, 2006b). O desequilíbrio fiscal àquela época era evidente.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscando reafirmar os ideais burocráticos e pautando-se no planejamento, instituiu o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com vistas ao planejamento orçamentário, o legislador elaborou tais instrumentos de médio e curto prazos de forma harmônica e complementar, para possibilitar a construção de um orçamento fidedigno ao plano de governo.

Logo após a promulgação da CRFB/88, havia, ainda, um descolamento entre planejamento e gestão, o que contribuía para o desequilíbrio das contas públicas. A partir da reforma gerencial brasileira da década de 1990, houve uma mudança de postura em relação ao equilíbrio fiscal, no sentido da busca pela sustentabilidade das contas governamentais.

Para a efetividade da autonomia dos entes subgovernamentais, o legislador constituinte redefiniu as competências tributárias, repactuando os parâmetros das transferências intergovernamentais constitucionais e legais. Contudo, o tempo demonstrou que o novo pacto federativo expresso na CRFB/88 não foi suficientemente capaz de equilibrar os recursos financeiros às responsabilidades resultantes do processo de descentralização dos estados e municípios. O descontrole fiscal dos entes subnacionais tornou a situação bastante grave no final da década de 1990, com a falta de controle do endividamento desses entes. O País ainda carecia de uma norma regularizadora das finanças públicas. Essa norma seria a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF é a norma que leva os gestores públicos a atuarem com austeridade fiscal. Os mecanismos de controle possuem foco

nos resultados, além de aprimorar os mecanismos de planejamento (PPA, LDO e LOA) na busca pela eficiência, pela eficácia e pela efetividade desses instrumentos, além de preocupação com o equilíbrio das contas públicas.

Para que a NGP seja efetivada, pressupõem-se várias transformações nos âmbitos político, administrativo e gerencial. A reforma administrativa é o meio pelo qual se torna viável a implantação de mecanismos de governança no âmbito estatal (MELLO, 2006). Os pressupostos de governança corporativa estão alinhados à reforma gerencial, corroborando a sustentabilidade das contas governamentais.

3 – Governança corporativa

A lógica capitalista modificou o modo de organização mundial desde o século XVIII. Sustentada pela doutrina liberal, o sistema capitalista emergiu com novos parâmetros em relação às interações entre os agentes econômicos e ao modo de organização da produção.

As corporações também sofreram transformações notáveis na era capitalista, principalmente no século XX. Inicialmente, antes do processo de agigantamento das empresas, os indivíduos concentravam as qualidades de proprietário e gestor da organização. Ao longo dos séculos XIX e XX, esse cenário foi sendo modificado, e administradores (ou agentes) passaram a exercer a gestão das ações de proprietários (denominado principal) por meio de contratos. O proprietário passa a fornecer recursos ao gestor e a remunerá-lo pelos seus serviços. Em contrapartida, o detentor das ações espera que os gestores maximizem seu retorno. Contudo, o gestor possui seus próprios interesses e busca maximizá-los: está posto o *trade off* entre os interesses do gestor e do acionista.

A divergência de interesses entre os proprietários e gestores justifica a regulação dos contratos e a elaboração de medidas de controle, culminando no desenvolvimento de práticas que apontam para a preservação da companhia. A governança cor-

porativa começou a ser tratada em meados da década de 1970, com foco principal na mitigação das consequências perversas advindas dos conflitos de agência.

A governança corporativa pode ser entendida como um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas (ANDRADE, 2009). A temática da governança corporativa é colocada como a melhor ferramenta de gestão capaz de minimizar os conflitos de agência do ambiente corporativo. Contudo, a governança corporativa vai além da relação principal-agente, uma vez que existem outras partes interessadas (também conhecidas como *stakeholders*) envolvidas em uma corporação (SLOMSKI, 2008).

O Brasil acompanhou as transformações ocorridas em grande parte do globo. A reestruturação das organizações brasileiras a partir da década 1990, imersas no cenário nacional de privatizações, por meio da abertura de mercado e fusões, fomentou o desenvolvimento da governança corporativa brasileira (ANDRADE, 2009). Assim, o Brasil acompanhou as tendências mundiais de privatizações, globalização e desregulamentação da economia.

Sob o pilar sólido da ética, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009) elencou os princípios básicos da governança corporativa: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

O êxito da Nova Gestão Pública necessita da aplicação das boas práticas de governança corporativa, uma vez que um de seus preceitos é a maior liberdade do gestor público. Além disso, a NGP permite a inserção da governança corporativa nesse ambiente público, que é totalmente distinto do ambiente privado (MELLO, 2006). Nesse sentido, a principal distinção se dá na forma como ocorrem os conflitos de agência. No setor público, os principais são os cidadãos, que repassam recursos para que a máquina estatal funcione. Os gestores se encontram na posição de agentes, pois capitalizam os recursos fornecidos pelos cidadãos para que sejam gerados bens e serviços públicos (MELLO, 2006).

Dessa forma, a governança corporativa aplicada ao setor público se legitima como forma a complementar os mecanismos citados – de controle interno e externo existentes, mas insuficientes –, por ser uma ferramenta eficaz na mitigação dos efeitos perversos produzidos pelos conflitos de agência.

No trato das finanças públicas, as regras válidas são encontradas nas leis, nos decretos ou em quaisquer regulamentos legais. Dessa forma, torna-se necessário o estudo acerca dos dispositivos legais que coordenam o gasto dos recursos públicos.

4 – As principais normas de finanças públicas brasileiras antes da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal

O arcabouço legal que trata das finanças públicas é formado por quatro elementos, a saber: a Lei Federal nº 4.320, de 1964; a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei Federal nº 9.496, de 1997; e a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal).

4.1 – Marcos normativos dos instrumentos de planejamento orçamentário

A Lei Federal nº 4.320 foi promulgada em 17 de março de 1964 e instituiu normas de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos dos órgãos da administração direta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Possui caráter geral, sendo um complexo de regras que disciplina desde a proposta orçamentária até a sua execução, incluindo também os conceitos fundamentais da contabilidade pública.

Segundo essa norma, a Lei do Orçamento deve explicitar os objetivos da política econômico-financeira do ente. Para isso, coloca a observância aos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade.

Com a Constituição da República de 1988 e a definição de um novo marco legal no País, a Lei nº 4.320 foi apenas em parte recepcionada, pois a Constituição promulgada introduziu novos instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário, conceitos e princípios, visando principalmente a uma aproximação maior do planejamento com o orçamento, aspecto reforçado pela LRF.

Assim, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Ordinárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) tornam-se compulsórios após a CRFB/88, devendo estar em consonância, de forma a expressar e a distribuir os recursos públicos.

O PPA é um documento de duração de quatro exercícios financeiros, ou seja, um instrumento de planejamento de médio prazo. Ele contempla as ações governamentais de caráter mais estratégico, estruturado a partir de programas delimitados no plano de governo do chefe do Executivo. Como a LDO e a LOA são instrumentos de curto prazo, elas devem seguir as diretrizes elaboradas no PPA.

A LDO, por sua vez, compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, §2º, da CRFB/88), além de definir parâmetros para a majoração dos gastos com pessoal (art. 169, § 1º, I, da CRFB/88).

Com a promulgação da LRF, foram acrescentados à LDO vários atributos importantes para reforçar o seu papel de ligação entre o PPA e a LOA, ao compatibilizar os planos previstos no PPA às estimativas de caixa do exercício. A LDO tem a duração de um exercício financeiro, assim como a LOA.

A Lei Orçamentária Anual é o documento que estima as receitas e fixa as despesas em termos monetários, compreendendo um exercício financeiro. A LOA deve estar em consonância com as diretrizes da LDO, assim como com as estratégias presentes no

PPA, sem dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa – não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos do art. § 165, § 8º, da CRFB/1988.

A LOA também sofreu alterações com a promulgação da LRF. Para a elaboração da proposta da LOA, devem ser observadas as metas de resultado primário e nominal que constam na LDO, além do cálculo da reserva de contingência, previamente calculada como porcentagem da Receita Corrente Líquida na LDO. Além disso, existem, no mesmo dispositivo, instrumentos de controle e transparência na gestão e na prestação de contas.

Contudo, PPA, LDO e LOA funcionavam, na prática, como meros instrumentos de planejamento. Não havia o esgotamento de todas as possibilidades de esses instrumentos funcionarem como ferramentas de sustentabilidade fiscal. Tornava-se mister atender ao disposto no art. 163 da Constituição Federal (formular lei complementar que disponha sobre o trato de finanças públicas de forma geral), o que será tratado no próximo capítulo.

4.2 – O Programa de Ajuste Fiscal dos estados por meio da Lei Federal nº 9.496, de 1997

O descontrole fiscal e o aumento da dívida pública foram problemas enfrentados tanto pela União quanto pelos estados, pelos municípios e pelo Distrito Federal, ao longo das décadas de 1980 e 1990. O quadro macroeconômico começou a se reverter ao longo dos anos 1990, com medidas de estabilização da moeda e controle inflacionário.

Em 1995, com a posse dos novos governadores, os estados se encontravam com dívidas mobiliárias praticamente impagáveis, devido, principalmente, a dois fatores. Primeiramente, com o advento do Plano Real, as receitas inflacionárias que o setor público usava a seu favor foram extintas. Em segundo lugar, mesmo com a estabilização, os estados continuaram a elevar suas

despesas (principalmente com pessoal) no mesmo ritmo de um cenário de inflação elevada (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008).

A crise das unidades federativas caminhava na direção de uma crise macroeconômica, devido à sua magnitude. Dessa forma, era inevitável a intervenção da União para a reversão do quadro (MORA; GIAMBIAGI, 2005).

Em 1996, a União propõe o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal, também denominado como Programa de Ajuste Fiscal (PAF), elaborado por meio da Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 (MORA; GIAMBIAGI, 2005). A referida lei permitia à União o refinanciamento de grande parte da dívida pública estadual. Em contrapartida, as unidades federativas deveriam implementar a reforma do Estado de cunho fortemente gerencial, ao se comprometerem ao programa, com a previsão de pagamento da dívida ao longo de 30 anos.

Conforme Mora e Giambiagi (2005), o PAF se baseava em três pilares: ajuste fiscal, vendas de ativos, principalmente relativos à desestatização de concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica, e privatização ou liquidação dos bancos estaduais, principais financiadores dos déficits estaduais. Seu objetivo principal foi induzir a sustentabilidade fiscal e financeira do Estado de forma permanente, determinando para todos os estados o cumprimento de metas e compromissos até a liquidação do débito.

Os estados passaram a atuar na direção da construção da sustentabilidade fiscal de suas contas, através do cumprimento das metas propostas e das sanções decorrentes do não cumprimento delas.

A promulgação da LRF seguia os mesmos preceitos do programa, mas também introduziu novas ferramentas de controle que foram incorporadas ao PAF (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008). Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi uma norma que se sobrepôs ao programa, dando complementaridade aos instrumentos supracitados (MORA; GIAMBIAGI, 2005).

5 – A Lei de Responsabilidade Fiscal

Considerando o contexto de reforma gerencial no setor público brasileiro, em que a atenção se volta para a discricionariedade do gestor público, e medidas de *accountability*, a LRF foi promulgada em maio de 2000. Essa lei assume um caráter de norma geral de Direito Financeiro voltada para a gestão fiscal, que preconiza que os gastos sejam avaliados pela sua qualidade, e não quantidade.

Giuberti (2005, p.17) ressalta:

A LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e o endividamento crescente das unidades da federação. Entretanto, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo, ao estabelecer diretrizes para a sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no País.

Nota-se que a LRF se baseia na responsabilidade da gestão fiscal, sustentada por quatro pilares, a saber: planejamento, transparência, controle e responsabilização (*accountability*). A efetivação desses pilares passa pela concretização dos três instrumentos que compõem o sistema de planejamento orçamentário – PPA, LDO, LOA –, elo entre o planejamento e a operacionalização e a execução dos recursos públicos.

Nesse sentido, a LDO recebeu novas ferramentas de planejamento e controle com o advento da LRF, com a introdução do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais. O Anexo de Metas Fiscais avalia a política fiscal de exercícios anteriores e evidencia como será a política fiscal dos exercícios seguintes. O Anexo de Riscos Fiscais é um instrumento que corrobora a sustentabilidade das contas públicas, ao avaliar os possíveis fatos que podem impactar nos resultados fiscais estabelecidos no exercício (GIUBERTI, 2005).

Além dos novos instrumentos supracitados, que se baseiam em planejamento, controle, transparência e responsabilização, a LRF ainda impõe a obrigatoriedade da divulgação de outros dois instrumentos, corroborando os pilares citados: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal.

Como principais medidas de responsabilização, a LRF aplica uma série de sanções para o descumprimento de suas regras, como suspensão de transferências voluntárias, suspensão de antecipação de receita orçamentária (ARO) e proibição de asunção de operações de crédito até que sejam trazidos à normalidade os dispositivos que se encontram fora dos padrões ditados por essa lei complementar.

Dessa forma, deve-se atentar para o cumprimento dos preceitos trazidos pela lei. No que se refere à construção do Anexo de Riscos Fiscais, devem-se possuir ferramentas que envolvam a identificação, a análise, a avaliação e as opções de tratamento dos riscos fiscais. Assim, o processo de gestão de riscos com foco em riscos fiscais deve ser aplicado. A próxima seção tratará especificamente da gestão de riscos, baseando-se no conteúdo da ISO 31000:2009.

6 – A gestão de riscos sob a perspectiva da ISO 31000:2009

A gestão de riscos é um fator que contribui para o sucesso das organizações. As boas práticas de governança corporativa atentam para a aplicação do processo de gestão de riscos, uma vez que sua implementação garante a sustentabilidade organizacional e a gestão eficiente.

A *International Organization for Standardization* (ISO) é uma organização internacional voltada para o desenvolvimento de normas padronizadoras nas diversas áreas de conhecimento (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION, 2012). Em 2009, atentando para fatores que possam influenciar o desempenho econômico ou a reputação de uma organização, foi elaborada a ISO 31000:2009, fornecendo um guia para a gestão de riscos.

O ambiente organizacional é repleto de incertezas. A gestão de riscos é uma ferramenta de governança, pois, se aplicada de maneira eficaz, auxilia o bom desempenho de uma organização, reduzindo as incertezas e possibilitando ações rápidas e eficazes em cenários não promissores.

Para a descrição do processo de gestão de riscos, faz-se necessária a conceituação de risco. Risco é a chance de algum evento futuro gerar algo que irá impactar os objetivos da organização. Esse impacto pode ir de encontro aos objetivos da organização, gerando resultados negativos, ou ir ao encontro dos objetivos dela, gerando resultados positivos. A incerteza é uma particularidade inerente ao risco e se refere ao grau de conhecimento utilizado para a descrição e análise dos riscos.

O processo de gestão de riscos se aplica a todos os tipos de organização, em todos os seus níveis, uma vez que o risco é inerente a toda atividade ou processo. Além disso, o processo de gestão de riscos deve englobar todas as partes interessadas – os *stakeholders*.

O foco da gestão de riscos é minimizar as ameaças e potencializar as oportunidades, buscando o equilíbrio entre o custo para controlar o risco – potencializando oportunidades e minimizando ameaças, – e os benefícios a serem conquistados.

A redução de surpresas é a primeira consequência da gestão de riscos eficaz, uma vez que são planejadas ações para eventos que possam acontecer, tanto no sentido de evitar o evento quanto no sentido de minimizar as consequências negativas, caso o evento ocorra. No trato das oportunidades, há o aproveitamento delas, pois são detectadas e potencializadas. O planejamento, o desempenho e a eficácia são aprimorados, já que a gestão de riscos é uma ferramenta de gestão estratégica, voltada para evitar custos desnecessários, além de melhorar as relações da organização com os *stakeholders* e a tomada de decisão pelos diretores e gerentes.

A gestão de riscos é uma ferramenta advinda das boas práticas de governança corporativa, pois, além de melhorar o desempenho das organizações, faz com que as ações (estratégicas, gerenciais, táticas e operacionais) sejam tomadas visando ao melhor cenário possível, com o devido grau de diligência.

6.1 – Panorama do processo

O processo de gestão de riscos pode ser visualizado através do panorama geral do processo, como evidencia a figura 1. Deve-se salientar que o processo é dinâmico e retroalimentado, e os processos de “comunicação e consulta” e “monitoramento e análise crítica” são efetuados de forma contínua. Ressalte-se que a fase de avaliação de riscos é composta pelas atividades de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos.

O processo de comunicação e consulta visa à construção do diálogo entre a organização e suas partes interessadas (internas e externas). A comunicação e a consulta devem ocorrer em todas as fases do processo de gestão de riscos, uma vez que melhoram o entendimento do processo como um todo e dos riscos em si, além de garantir que as diversas visões das partes interessadas sejam consideradas. Elas promovem a conscientização e o entendimento de questões relevantes e o aprendizado com as partes envolvidas.

Os contextos organizacionais são estabelecidos por meio de um estudo histórico da organização, com a enumeração de seus eventos realizados. A série histórica da organização é analisada para identificar todos os elementos capazes de influenciar ou alterar o potencial organizacional de alcance dos seus objetivos.

Ao se estabelecerem os contextos organizacionais, interno e externo, são evidenciados os objetivos da organização e o ambiente no qual esses objetivos serão alcançados, o que possibilita a definição do escopo principal e do foco da gestão de riscos, assim como a explicitação dos resultados que deverão ser atingidos. São gerados o escopo da gestão de riscos, o relatório dos objetivos organizacionais e os critérios específicos a serem seguidos.

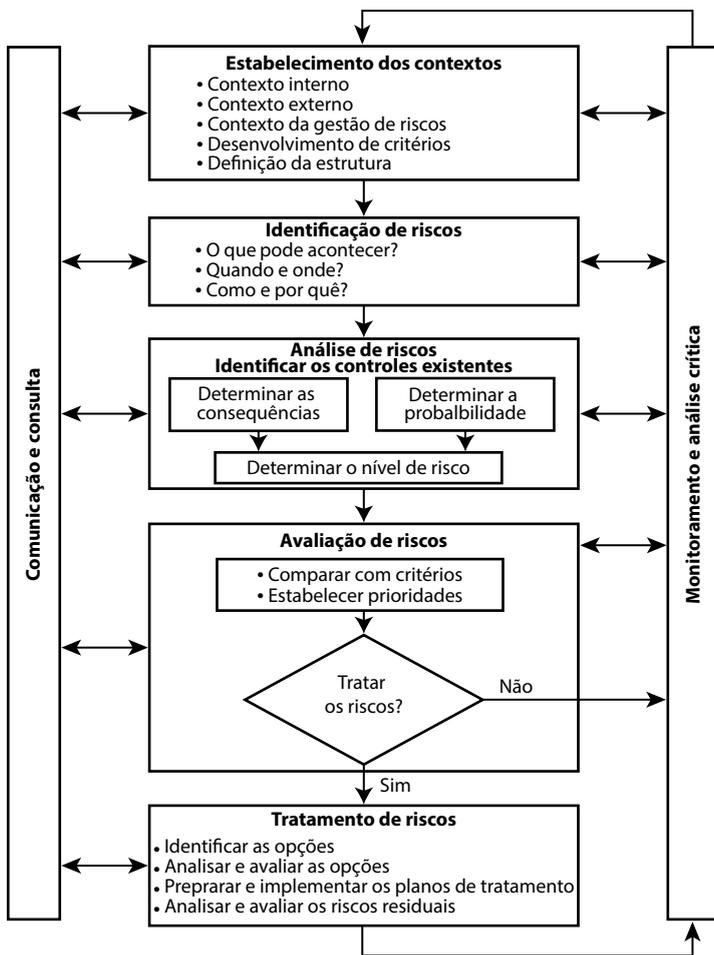
O processo de identificação de riscos engloba as três próximas atividades da gestão de riscos: identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos. O objetivo principal dessas atividades é a construção de uma lista completa dos riscos que podem interferir nos objetivos organizacionais. A lista também deve evidenciar reações em cadeia, efeitos cumulativos e em cascata, para que as formas de tratamento a serem desenvolvidas sejam as melhores possíveis.

Após a listagem dos riscos encontrados, a natureza e o nível desses riscos devem ser evidenciados, para que sejam estabelecidas prioridades e alternativas de tratamento. É a fase em que o foco gira em torno da compreensão dos riscos. Nessa etapa, podem ser usadas análises qualitativas e/ou quantitativas, quando serão estudados os elementos encontrados na etapa anterior, como as fontes, as probabilidades e as consequências dos riscos.

Na análise de riscos, também podem ser utilizadas Tabelas de Probabilidades ou Tabelas de Consequências, que buscam ilustrar a situação em questão. Nesse caso, a escala corresponderá ou às probabilidades ou às consequências dos riscos. As tabelas serão construídas conforme os objetivos da organização, evidenciando os tipos das consequências ou a sua gravidade.

Na Tabela de Consequências, são alocados os riscos conforme a gravidade de suas consequências. A tabela pode conter um nível mais refinado de intervalos conforme a necessidade da organização. A Tabela de Probabilidades, por sua vez, seleciona os riscos conforme sua possibilidade de ocorrência. Mais uma vez, o grau de refinamento irá depender dos dados disponíveis e também do objetivo da análise.

Figura 1 – Panorama do processo de gestão de riscos



Fonte: Adaptado de International Organization for Standardization. *Risk management – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards, ISO/DIS 31.000*. Genebra, 2008.

Por meio da ponderação entre consequências e probabilidades dos riscos, o objetivo da etapa de análise de riscos é atingido, qual seja o delineamento do nível de risco. Nesse momento, devem-se considerar as hipóteses utilizadas, assim como a incerteza. Os riscos altos ou muito altos devem gerar planos de ação imediatos, com atenção máxima da direção executiva da organização. Os riscos classificados como médios devem gerar planos de ação e monitoramento, conforme definido pela direção da organização. Já os riscos baixos devem ser geridos através de monitoramento, não sendo necessária, na maioria dos casos, a aplicação de recursos em seu tratamento.

O processo de análise de riscos pode ser levemente modificado para que seja efetuada análise de possibilidades, ou seja, análise de riscos que impactam positivamente os objetivos organizacionais. A mudança no processo direciona-se a captar e explorar os riscos positivos, e não a evitá-los ou mitigá-los.

Riscos positivos devem ser captados com planos de ação imediatos elaborados pela alta gerência da organização. Oportunidades altas devem promover atenção da gerência, que irá delegar responsabilidades para a captação dessas oportunidades. As oportunidades médias devem ter procedimentos de respostas e devem ser geridas através de monitoramento específico. As oportunidades baixas devem ser geridas através de procedimentos de rotina, não gerando custos específicos de tratamento na maioria dos casos.

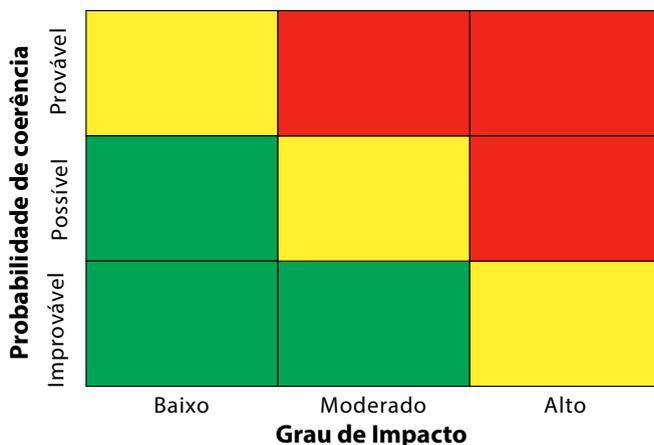
A avaliação de riscos é a última atividade do processo (de mesmo nome) de avaliação de riscos. Nesse momento, o foco é auxiliar a tomada de decisão, com base nos resultados encontrados na atividade anterior – análise de riscos.

Para facilitar a próxima etapa, denominada tratamento de riscos, a avaliação de riscos pode aglomerar os riscos analisados em faixas de avaliação, a saber: faixas superior, intermediária e inferior. A faixa superior representa os riscos intoleráveis, que são aqueles que devem ser tratados imediatamente, independentemente dos custos de redução. Na faixa intermediária se encontram os riscos que terão tratamento (ou não) após serem

balanceados os custos de tratamento e os benefícios a serem alcançados com tal tratamento. A faixa inferior engloba os riscos insignificantes, que são aqueles que não carecem de medidas de tratamento de riscos, somente de monitoramento.

As faixas podem ser encontradas pela análise simultânea da probabilidade do risco e do seu impacto, conforme a figura 2. A faixa superior é ilustrada pela cor vermelha, enquanto a faixa intermediária tem como legenda a cor amarela, e a cor verde representa a faixa inferior.

Figura 2 – Grau do Impacto do Risco x Probabilidade de Ocorrência do Risco



Fonte: Os autores.

O processo de tratamento de riscos, que deve ser formulado pela alta direção da organização, irá desenvolver a estratégia de combate a eles. Tal combate deve atingir principalmente as causas dos riscos, e não somente seus sintomas.

Sob a ótica dos custos, não é válido implementar todos os tratamentos existentes de riscos. É de fundamental importância o encontro da melhor combinação entre os tratamentos possíveis.

A opção que melhor equilibra custo de implementação com os benefícios decorrentes da ação deverá ser a combinação escolhida para ser implementada.

Para a seleção das opções de tratamento, os tomadores de decisão devem se questionar em relação a vários pontos que envolvem a organização, como aceitabilidade, eficiência, gerenciamento, autoridade jurisdicional, efeitos no meio ambiente, entre outros. As opções de tratamento escolhidas serão agrupadas em planos de tratamento de riscos, também denominados planos de ação.

Assim como a etapa de comunicação e consulta, o monitoramento deve acontecer em todas as fases e atividades do processo de gestão de riscos, uma vez que a organização está em constante transformação, pois seus processos são dinâmicos. Como são esperadas medidas de desempenho, o monitoramento e a análise crítica são as atividades de controle que comparam o desempenho real com aquele que foi programado.

Um exemplo de ferramenta de monitoramento e análise crítica são os indicadores de desempenho, que refletem a relevância dos resultados ou processos medidos dentro da gestão de riscos. Eles devem focar – mas não se ater – os tratamentos ou processos mais importantes e os processos com maior potencial de aumento da eficiência.

A documentação registrada durante o processo de gestão de riscos aprimora a transparência e a prestação de contas da organização, melhora o processo de comunicação com os *stakeholders* e aponta os melhores caminhos para a auditoria.

7 – O Estado de Minas Gerais

Ao fazermos um recorte do cenário brasileiro, é importante, na contextualização do conteúdo, analisarmos o Estado de Minas Gerais pelas suas particularidades.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989, traz o principal instrumento de planejamento de longo prazo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O instrumento deve ser elaborado para vislumbrar um cenário de ações para 20 anos. Cabe ao PMDI formular diretrizes que serão as bases para os demais instrumentos de planejamento mineiro: o Plano Plurianual Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Em relação ao cenário fiscal, o Estado de Minas Gerais acompanhou o quadro crítico brasileiro ao longo das décadas de 1980 e 1990. A inflação elevada e a máquina pública inchada eram os principais fatores que contribuíam para o déficit público mineiro até o fim do século passado.

Na falta de recursos, os governos mineiros que atravessaram as décadas de 1980 e 1990 assumiam dívidas para conseguir arcar com o pagamento de obrigações imediatas. A consequência da postura desses governos foi o aumento explosivo da dívida mineira, o que ocorria também com a maioria dos estados da Federação.

Em 1998, seguindo a tendência dos demais estados, Minas Gerais formaliza o contrato de refinanciamento da sua dívida com a União, nos termos da Lei Federal nº 9.496, de 1997. Vinculado ao contrato, o Estado mineiro também se submete às regras do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados.

Dessa forma, a administração pública mineira em 2002 se encontrava em grave situação. Às vésperas da eleição do novo governador, que tomaria posse em 2003, Minas Gerais apresentava um quadro de déficit orçamentário, falta de investimentos do Tesouro, sucateamento da máquina administrativa e cortes nos recursos destinados ao custeio (VILHENA, 2006).

Àquela época, Minas apresentava uma série de descumprimentos à Lei de Responsabilidade Fiscal, como despesa com pessoal do Poder Executivo acima do limite máximo e dívida consolidada líquida superior ao patamar estabelecido na LRF (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 2010).

A população mineira elege, em 2002, Aécio Neves como chefe do Poder Executivo de Minas Gerais. Com a percepção de que o estado precisava ser modificado em seu *modus operandi*, foram realizados, desde 2003, processos de inovação da gestão, na busca pela eficiência, pela eficácia e pela efetividade na prestação de serviços à população. Somente assim seria possível a melhoria não só do quadro fiscal mineiro, mas também de todos os serviços e políticas públicas dos quais a população carecia.

A mudança de paradigmas materializou-se por meio do projeto Choque de Gestão, que viria a ser o principal guia do programa governamental para Minas Gerais àquela época e visava ao desenvolvimento de um conjunto de políticas bem formulado e integrado (VILHENA, 2006).

O alinhamento das estratégias de governo foi fundamental para as mudanças no cenário fiscal e administrativo mineiro. Práticas inovadoras de gestão para resultados, melhoria de processos e racionalização de recursos, devidamente alinhadas e aplicadas com foco nos resultados, além da pactuação de metas, fizeram com que a administração pública de Minas Gerais se transformasse, gerando reconhecimento nacional e internacional no que se refere a boas práticas de gestão pública.

Assim, no segundo governo Aécio Neves, compreendido entre 2007 e 2010, foi implantado o programa Estado para Resultados (EpR), ou a segunda geração do Choque de Gestão, reafirmando os fundamentos da Nova Gestão Pública.

Dando continuidade à ideia inovadora, o governador eleito à época, Antonio Augusto Junho Anastasia, e sua equipe elaboraram, em meados de 2011, o documento Agenda de Melhorias – caminhos para inovar na gestão pública, que teve como objetivo

geral encontrar respostas para duas questões: “Como continuar a agenda de inovação na gestão pública, que se iniciou em Minas Gerais em 2003?” e “Como compartilhar a experiência de Minas Gerais com outras unidades federativas do Brasil?” (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 2010).

O projeto se pauta por um sistema de entrega de resultados, que, juntamente, com o pilar da manutenção do equilíbrio fiscal, alcançado desde 2004, ditam a direção a ser seguida na ação governamental.

Com a experiência dos governos anteriores, o projeto Agenda de Melhorias busca consolidar as boas práticas da gestão pública, gerando valores para a sociedade a partir de um sistema eficiente e efetivo de entrega de resultados.

Isso posto, a governança é instrumento essencial para que o Estado alcance sua visão de futuro, que se traduz em “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver” (MINAS GERAIS, 2007). Nesse sistema de entrega de resultados, alguns fóruns de decisão foram criados para garantir o alinhamento dos planos com as prioridades estratégicas de governo.

O projeto Agenda de Melhorias (2010) elenca os fóruns relacionados à sustentabilidade do equilíbrio fiscal das contas públicas. Os principais são: Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF); Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPFGF); e Comitê de Governança Corporativa. A Lei Delegada Estadual nº 180, de 20 de janeiro de 2011, é a norma jurídica que dispõe sobre as ações e funções dessas ferramentas de governança.

A responsabilidade pelo exercício da governança no Estado de Minas Gerais fica a cargo primordialmente da CCGPFGF, do Comitê de Governança Corporativa e da Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa (DCSG), que atua como Secretaria Executiva do Comitê. A governança é tratada de forma distinta na administração direta, nas empresas públicas, nas sociedades de economia mista e nas empresas estatais dependentes.

Nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, a governança é exercida por meio da identificação e do tratamento dos riscos fiscais detectados nesses órgãos. Isso se deve ao fato de que o equilíbrio das contas públicas (um dos pilares da gestão pública) pode ser seriamente alterado pela materialização de tais riscos fiscais. Já nas empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, os instrumentos de governança incluem a identificação e o tratamento dos riscos fiscais, mas também atentam para as alterações da seara empresarial.

Contudo, nota-se que os riscos fiscais são trabalhados de forma pouco detalhada, o que pode acarretar a materialização de eventos que contribuem de forma negativa para a sustentabilidade fiscal. Nesse sentido, o gerenciamento de riscos fiscais é uma ferramenta que auxilia no equilíbrio fiscal do ente.

8 – Gerenciamento de riscos fiscais

A manutenção do equilíbrio fiscal é de fundamental importância para a devida alocação dos recursos públicos. A saúde financeira do ente governamental permite a operacionalização dos programas de governo por meio de políticas públicas, elaboradas para promover bem-estar à sociedade.

Segundo o *Manual de demonstrativos fiscais* válido para o exercício de 2013, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os “riscos fiscais podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas, [...] provenientes das obrigações financeiras do governo” (BRASIL, 2012, p. 37).

Diante do exposto, nota-se a importância do gerenciamento de riscos fiscais para qualquer ente federado. Os riscos fiscais devem ser gerenciados para que decisões sejam mais assertivas até mesmo em situações desfavoráveis, possibilitando agilidade nas respostas do ente em cenários de contingenciamento.

A gestão de riscos fiscais corrobora os preceitos da LRF em relação a uma gestão eficiente e responsável, contribuindo para a manutenção do equilíbrio fiscal em qualquer cenário. Entre as medidas normativas que vão ao encontro do gerenciamento de riscos fiscais, podem-se citar a reserva de contingência e o limite com despesa de pessoal.

A reserva de contingência deve constar na Lei Orçamentária Anual, destinada a atender a eventos fiscais imprevistos, como os passivos contingentes. Dessa forma, o ente se programa para cenários desfavoráveis, ajustando suas contas e preservando o equilíbrio fiscal.

O limite do gasto com pessoal, de maneira especial, é medida que auxilia a sustentabilidade das contas públicas, haja vista que a despesa com pessoal é uma das principais despesas correntes dos entes federados e consome grande parte do orçamento. Assim, a medida gerencia a possibilidade de tal despesa onerar parte excessiva das receitas, inviabilizando programas que promovam maiores entregas para a sociedade.

O monitoramento dos limites é efetuado por dois relatórios: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal. Conforme determinado pelo art. 52 da LRF, o RREO deve ser publicado bimestralmente, acompanhado por demonstrativos relativos ao desempenho orçamentário do ente, como a apuração e a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) e os resultados nominal e primário. Já o Relatório de Gestão Fiscal deve ser publicado ao final de cada quadrimestre, conforme art. 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O relatório conterá comparativo acerca dos limites de que trata a LRF, como despesas com pessoal e dívida consolidada e mobiliária.

Os relatórios mencionados anteriormente são importantes como instrumentos de transparência e monitoramento, corroborando o gerenciamento de riscos fiscais. A temporalidade desses relatórios permite a apuração de desvios ao longo do exercício. Dessa forma, torna-se viável a execução de medidas

corretivas logo que se detecte a materialização do risco, e não somente ao final do exercício, quando o quadro pode estar mais grave devido à falta de ação.

Além desses instrumentos, há o Anexo de Riscos Fiscais, que é um instrumento de gerenciamento de riscos fiscais, *stricto sensu*. Como já exposto, a LDO deve conter o referido anexo, que deverá expor os riscos que podem afetar as contas públicas, com as devidas providências, se necessárias. Por representar um valioso instrumento de gerenciamento de riscos fiscais, o anexo será tratado na próxima subseção.

Atualmente, existem vários instrumentos que vão ao encontro do equilíbrio fiscal, mas eles se encontram fragmentados. A metodologia de gerenciamento de riscos fiscais seria a responsável por reuni-los e acrescentar novas ferramentas.

A seguir, serão apresentados a padronização do Anexo de Riscos Fiscais sugerida pelo *Manual de demonstrativos fiscais* para o exercício de 2013, elaborado pela STN (BRASIL, 2012), assim como alguns indicadores de sustentabilidade fiscal utilizados no Programa de Reestruturação e Reajuste Fiscal (PAF).

8.1 – O Anexo de Riscos Fiscais

O *Manual de demonstrativos fiscais* válido para o exercício de 2013 foi elaborado pela STN e possui o intuito de estabelecer regras de harmonização para a construção dos demonstrativos fiscais, quais sejam o Anexo de Riscos Fiscais, o Anexo de Metas Fiscais, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pela LRF (BRASIL, 2012).

As obrigações financeiras do governo podem ser classificadas quanto à transparência ou quanto à possibilidade de ocorrência. As obrigações classificadas quanto à transparência podem ser explícitas ou implícitas: no primeiro caso, as obrigações se encontram explicitamente estabelecidas em leis ou contratos; no

segundo caso, a obrigação decorre de expectativa da sociedade ou devido à pressão política (BRASIL, 2012).

Nas obrigações financeiras classificadas quanto à ocorrência, há uma divisão entre diretas e contingentes. As obrigações com possibilidade de ocorrência direta são aquelas de ocorrência certa e previsível, enquanto as obrigações com possibilidade de ocorrência contingente decorrem de eventos que podem ou não acontecer, podendo ou não se transformar em dívida para o ente (BRASIL, 2012).

Dada a classificação, as obrigações dos entes podem ser: explícitas diretas, explícitas indiretas, implícitas diretas e implícitas indiretas. As obrigações explícitas diretas devem constar na Lei Orçamentária Anual por serem de ocorrência certa, não se classificando como risco fiscal. Os passivos contingentes são aqueles decorrentes de obrigações explícitas contingentes, ou seja, de compromissos firmados pelo ente e que só gerarão compromisso de pagamento depois que determinado evento ocorrer.

Os passivos contingentes podem ser definidos como:

possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida ou porque é improvável que a entidade tenha de liquidá-la; ou porque o valor da obrigação não pode ser estimado com suficiente segurança (BRASIL, 2012, p. 37).

O Anexo de Riscos Fiscais deve tratar os passivos contingentes de forma atenciosa, uma vez que tanto a probabilidade de ocorrência quanto a magnitude da despesa dependem de fatores externos ao governo, gerando dificuldades em sua mensuração. A dificuldade de mensuração acarreta também em dificuldades de elaboração de estratégias de tratamento.

Os exemplos mais comuns de passivos contingentes são: demandas judiciais contra a atividade reguladora do Estado, de-

mandas judiciais contra empresas estatais dependentes, demandas judiciais contra a administração do ente, demandas trabalhistas contra o ente e órgãos da sua administração indireta, dívidas em processos de reconhecimento pelo ente e sob sua responsabilidade e avais e garantias concedidas pelo ente a entidades públicas (empresas e bancos estatais), a entidades privadas ou a fundos de pensão.

Existem outros riscos fiscais passivos que também devem constar no Anexo de Riscos Fiscais, a exemplo dos riscos orçamentários. Os riscos orçamentários são aqueles decorrentes de desvios nas previsões das obrigações do governo, causando desequilíbrio entre a receita e a despesa. Exemplos desses riscos são: frustração na arrecadação de receitas; restituição de tributos além do previsto nas deduções da receita orçamentária; discrepância entre as projeções de nível de atividade econômica; taxa de inflação e taxa de câmbio com o observado, de forma a afetar os recursos arrecadados; discrepância entre as projeções de taxa de juros e taxa de câmbio (a incidir sobre títulos) e o observado, aumentando o serviço da dívida; e situações de calamidade pública, levando o ente a tomar ações emergenciais, aumentando suas despesas.

Materializado o risco orçamentário, as ações tomadas devem ir ao encontro do reequilíbrio fiscal, atendendo ao art. 165 da CRFB, que estabelece o princípio da exclusividade, ao determinar que o orçamento não deve conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesas. Dessa forma, deve-se efetuar a reestimativa da receita e a reprogramação da despesa, de forma a ajustá-las ao equilíbrio almejado.

A Secretaria do Tesouro Nacional sugere a formação de uma planilha que contenha os riscos fiscais e suas respectivas providências, como ilustra a figura 3. Os passivos contingentes recebem destaque na planilha devido à sua importância, seguidos dos riscos orçamentários. Destaca-se o caráter gerencial da planilha, que identifica os riscos fiscais, mensura seus valores e elabora decisões estratégicas sobre a opção de tratamento deles.

Figura 3 – Demonstrativos dos riscos fiscais e providências

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
 ANEXO DE RISCOS FISCAIS
DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS
 <ANO DE REFERÊNCIA>

ARF (LRF, art 4º, § 3º) R\$ 1,00

PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais			
Dívidas em Processo de			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	

DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções:			
Outros Riscos Fiscais			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	
TOTAL		TOTAL	

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hh:h e mmm>

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. Válido para o exercício de 2013. 5ª edição. Brasília, 2012.

A proposta do Anexo de Riscos Fiscais é uma boa ferramenta de gestão de riscos fiscais, além de ser um instrumento de transparência, decorrente da exigência de sua elaboração na LDO pela LRF.

Além do trato sobre os riscos fiscais, devem-se utilizar indicadores que medem a saúde fiscal do ente, pois o descompasso de alguns indicadores pode representar riscos que desequilibram as contas públicas. Dessa forma, faz-se necessário um mapa de indicadores para refinar o gerenciamento de riscos fiscais.

No âmbito da Lei Federal nº 9.496, de 1997, o Programa de Reestruturação e Reajuste Fiscal dos Estados (PAF) utiliza uma série de indicadores que podem ser utilizados como exemplos para a construção da metodologia de gestão de riscos fiscais.

8.2 – Os indicadores utilizados no PAF

Os estados que se submeteram ao PAF nos parâmetros da Lei Federal nº 9.496, de 1997, passaram a ter o compromisso de cumprir metas que refletissem a saúde fiscal do ente. As metas que possuem indicadores da sustentabilidade fiscal são aquelas que dizem respeito à relação entre Dívida Financeira e Receita Líquida Real, ao resultado primário, ao gasto com pessoal, a receitas de arrecadação própria, à reforma do Estado, ao ajuste patrimonial e à alienação de ativos, e a despesas com investimentos em relação à RLR.

As metas são mensuradas pelos indicadores fiscais, que evidenciam o cumprimento ou não do programado. Dessa forma, o desequilíbrio de tais indicadores atenta para a fragilidade do equilíbrio das contas públicas.

No que se refere à primeira meta, o indicador correspondente é a razão entre a Dívida Financeira e a Receita Líquida Real (RLR). A meta instituída pelo PAF é evidenciar o comprometimento do erário com a Dívida Financeira, estipulando que a Dívida Financeira não deve ser superior à RLR (conforme § 5º do art. 2º da referida lei), o que limita não só o endividamento do ente, mas também os desajustes advindos da assunção de dívidas.

O resultado primário é a segunda meta colocada pelo PAF. A necessidade de geração de resultados primários positivos (superávits) viabiliza a capacidade potencial de pagamentos dos serviços da dívida, sendo então um indicador que revela a habilidade do ente em honrar seus compromissos advindos de operações de crédito. Além disso, o resultado primário negativo (déficit) revela a necessidade de medidas de contingenciamento, sendo um instrumento utilizado no gerenciamento de riscos fiscais.

A meta referente às despesas com funcionalismo público atenta para o uso dos recursos públicos, que não devem ser engessados com o pagamento da folha de pessoal. O indicador gerado encontra a porcentagem relativa à razão entre despesas com pessoal e a Receita Corrente Líquida do ente. A meta é a mesma daquela atribuída pela LRF, evidenciando a convergência das normas. O descumprimento da meta induz a ações de correção imediatas elencadas tanto pelo PAF quanto pela LRF, por ser um indicativo de desequilíbrio fiscal.

Alguns riscos orçamentários impactam diretamente a arrecadação própria. Dessa forma, a receita de arrecadação própria – não computadas as transferências constitucionais – é um indicador no que tange à sustentabilidade das contas públicas. A geração dessas receitas permite um planejamento eficiente para cenários de contingenciamento, corroborando o gerenciamento de riscos fiscais.

8.3 – Minas Gerais e o gerenciamento de riscos fiscais

A administração pública estadual mineira, atenta aos padrões delimitados pelas boas práticas de governança corporativa, vem aprimorando seus mecanismos acerca do gerenciamento de riscos fiscais, uma vez que o Estado está alinhado às boas práticas de governança corporativa.

Em relação ao Anexo de Riscos Fiscais presente na LDO mineira, Minas Gerais vem desenvolvendo trabalhos na tentativa de robustecer o documento. Ao analisar os documentos a partir da LDO 2009, nota-se o desenvolvimento principalmente em relação aos passivos contingentes.

Nos exercícios de 2009 e 2010, o Anexo de Riscos Fiscais foi dividido em apenas três partes: riscos nas receitas, riscos nas despesas e passivos contingentes, sendo os riscos nas receitas a parte mais desenvolvida. Além disso, os documentos evidenciam uma tabela com os passivos contingentes detectados pela Advocacia-geral do Estado. Nos exercícios seguintes, 2011 e

2012, foi inserida ao documento seção que disserta sobre os conceitos relativos aos riscos fiscais, de forma a aprimorar o anexo da LDO, complementando-o.

O exercício de 2013 teve destaque no que tange ao aprimoramento do gerenciamento dos riscos fiscais do Estado de Minas Gerais. Alinhado ao *Manual de demonstrativos fiscais* da Secretaria do Tesouro Nacional, o referido anexo se robusteceu, passando a classificar os passivos contingentes quanto à probabilidade de ocorrência; no caso, probabilidade de perda das ações judiciais, assim como a aprimorar a introdução do documento, consolidando a base teórica para o desenvolvimento do texto. Em 2014, o avanço se deu em relação à análise dos dados, por meio da construção de gráficos gerenciais. Por fim, a LDO de 2015 evidenciou o Anexo de Riscos Fiscais ainda mais robusto, com introdução completa e análise acerca das Parcerias Público-Privadas – PPPs, por ser tratar de instrumento recente no arcabouço legislativo estadual.

O avanço mineiro no aprimoramento da gestão de riscos fiscais é notável. Contudo, as ações ainda são fragmentadas e necessitam da construção de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, baseada na ISO 31000:2009, de forma a direcionar todas as ações de acordo com um único método.

9 – Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo elaborar conceitos para justificar o desenvolvimento de uma metodologia de gestão de riscos fiscais na administração pública, com foco no Estado de Minas Gerais.

Por meio de revisão bibliográfica, a argumentação se deu inicialmente pela ascensão da Nova Gestão Pública nos âmbitos nacional e estadual. Pôde-se observar que elementos da reforma gerencial determinaram mudanças de paradigmas no que tange ao alcance e à manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Aliada aos preceitos da NGP, a literatura especializada em governança corporativa desenvolveu-se. Tanto o País quanto o Estado de Minas Gerais, atentos ao contexto mundial, passaram a aplicar conceitos de boas práticas de governança corporativa aplicados ao setor público.

A LRF se insere nesse contexto como produto da Nova Gestão Pública. Anterior à LRF, outras normas versavam sobre finanças públicas, atribuindo competências e regras para os entes governamentais. A reforma gerencial passa a dar o enfoque da eficiência, atribuindo aos gestores públicos o dever de se construir um ambiente de sustentabilidade fiscal.

Assim, a LRF aprimora o arcabouço legal que rege as finanças públicas brasileiras, sob os pilares do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilização. Pela lei, os instrumentos de planejamento são aproximados do orçamento, além de receberem novos contornos. Nesse sentido, destaca-se a LDO, que passa a conter o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, mecanismos voltados para a sustentabilidade das contas públicas. Nesse sentido, o Anexo de Riscos Fiscais deve evidenciar os possíveis cenários nos quais o governo pode atravessar.

O gerenciamento de riscos fiscais corrobora o planejamento, uma vez que permite a assertividade nas decisões governamentais. Dessa forma, é possível promover o planejamento para ce-

nários de contingenciamento, priorizando programas e ações que promovam maior entrega para a sociedade. Destaca-se que o Anexo de Riscos Fiscais tende a ficar mais robusto pelo desenvolvimento de uma metodologia de gestão de riscos fiscais, promovendo cada vez mais a gestão fiscal responsável.

Minas Gerais se insere no contexto nacional como um estado que passou por situações fiscais de grave desequilíbrio, mas que, por meio da reforma gerencial, conseguiu atravessar um cenário fiscal crítico.

Mantendo-se atento aos instrumentos que auxiliam no equilíbrio das contas públicas, o Estado mineiro passa a implantar boas práticas de governança corporativa, aprimorando ainda mais a sustentabilidade de suas contas públicas. Contudo, ainda assim torna-se necessário um aprofundamento em medidas que podem contribuir para manutenção das contas públicas equilibradas de forma sustentável.

Nesse sentido, o gerenciamento de riscos fiscais é elencado como instrumento que corrobora o equilíbrio fiscal. Desenvolvido a partir de uma customização da ISO 31000:2009, que trata de gestão de riscos, a metodologia de gerenciamento de riscos fiscais irá unir elementos que, no momento, se encontram fragmentados nas administrações públicas.

De modo a dar continuidade à discussão, recomenda-se a elaboração de trabalhos que desenvolvam a metodologia de gerenciamento de riscos, principalmente no âmbito do Estado de Minas Gerais.

10 – Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. São Paulo: FGV, 2006.

ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 19 ago. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 1º set. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 1º set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 1º set. 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 30 set. 2012.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios. Válido para o exercício de 2013. 5ª ed.. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. São Paulo: FGV, 2006a.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006b.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7ª ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006c.

_____. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**. v. 52, n. 1, p. 5-24, jan. 2001.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios Brasileiros** [Brasília, DF; Secretaria do Tesouro Nacional, 2005]. X Prêmio do Tesouro Nacional, 2005. Tema Especial: Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/lrf/2lrfXTN/2premio_lrf.pdf>. Acesso em: 15 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em: 8 set. 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION [Genebra, 2012]. Disponível em: <<http://www.iso.org/iso/home.html>> Acesso em: 17 jul. 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. Risk management – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards ISO/DIS 31.000. Genebra, 2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. Governança corporativa no setor público federal brasileiro. 2006. **Dissertação (Mestrado em Economia)** – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual, de 21 de setembro de 1989**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989&texto=consolidado#texto>> Acesso em: 6 out. 2012.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011&texto=consolidado#texto>>. Acesso em: 4 out. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Anexo II Riscos Fiscais** – LDO 2013. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ldo/arquivos/2013/Anexo_II_Riscos%20Fiscais_LDO%202013.pdf>. Acesso em: 2 out. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI 2007-2023**: Estado para Resultados. Belo Horizonte, 2007.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade

da dívida estadual e municipal. Brasília, DF: Ipea, dez. 2005 (**Texto para discussão nº 1.142**).

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. **Dívida dos Estados 10 anos depois**. Brasília, DF: Ipea, dez. 2008 (**Texto para discussão nº 1.366**).

PROJETO AGENDA DE MELHORIAS. **Caminhos para inovar na gestão pública** [Belo Horizonte: BDMG, 201-]. Disponível em: <http://www.agendademelhorias.org.br/uploads/documentos/livro_branco1.pdf>. Acesso em: 6 out. 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-69, mar./abr. 2009.

SLOMKI, Valmor; *et al.* **Governança corporativa e governança pública na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

VILHENA, Renata; *et al.* (orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Editora UFMG. Belo Horizonte, 2006.

4

A observância dos limites para despesas com pessoal entre Poderes e órgãos da União no período de 2000 a 2013

The compliance of personnel expenses limits among powers and union organs in the period of 2000 to 2013

Mariana Campagnoni

Graduada da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Orion Augusto Platt Neto

Professor adjunto do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Flávio da Cruz

Professor titular do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Resumo: As organizações necessitam de capital humano para cumprir com as suas finalidades. Seria inviável para o Estado exercer as suas atividades sem pessoas em suas organizações, razão pela qual é de se esperar que as despesas com pessoal sejam significativas no setor público. Contudo, desde a Constituição Federal de 1967, há limitações que impedem a execução descomedida de gastos dessa natureza. O presente artigo tem o propósito de evidenciar a observância do cumprimento dos limites para despesas com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, pelos Poderes e órgãos da União, no período de 2000 a 2013. A pesquisa é descritiva quanto aos objetivos e documental quanto aos procedimentos. No que se refere à abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa (mista), cujo instrumento utilizado é a documentação. Constatou-se que os

Poderes e os órgãos da União cumpriram os limites máximo, prudencial e de alerta, em todos os anos analisados. Procedeu-se a um ajuste monetário com vistas a verificar a evolução da Despesa Total com Pessoal (DTP) e da Receita Corrente Líquida (RCL). Entre 2000 e 2013, a RCL apresentou uma variação de 99,45%. A DTP, por sua vez, cresceu 42,74%.

Palavras-chave: Despesas com pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. União.

Abstract: *institutions need human capital to fulfill their purposes. There would be impracticable for the State to exert their activities without people in their organizations, reason why it is expected these expenses to be significant in public sector. Nevertheless, since the Federal Constitution from 1967, there are limits that restrain the immoderate execution of such expenses. This article aim to evidence the compliance of personnel expenses limits, established by the Fiscal Responsibility Law, by the government Powers and Union organs, from 2000 to 2013. The research is descriptive regarding objectives and documentary about procedures. Concerning to the problem's approach, it is qualitative and quantitative, and so mixed, in which the used instrument is documentation. It has been noticed that the Powers and Union organs obey the maximum, prudential and vigilant limits in every analyzed years. An monetary adjustment was proceeded in order to verify the evolution of TPE (Total Personnel Expenses) and LCR (Liquid Current Revenue). Between 2000 and 2013, the LCR showed a variation of 99,45%. The TPE, on the other hand, grew 42,74%.*

Keywords: *Personnel expenses. Fiscal Responsibility Law. Union.*

1 – Introdução

As organizações necessitam do uso de diversos recursos para cumprir com as suas finalidades. Entre esses recursos, destaca-se o capital humano, imprescindível para o desempenho de quaisquer atividades, uma vez que a elaboração e, na maioria das vezes, a execução delas requerem ação de pessoas.

Schmidt e Santos (2009, p. 192-193) acreditam que esse tipo de capital é composto por pessoas cujas atividades desempenhadas agregam valor à entidade e a seus produtos ou serviços. Na esfera pública, Clemente e Dias (2009, p. 30-32) consideram-

-no como um recurso de fundamental importância, dada a parcela significativa das despesas públicas por ele representada. Da mesma maneira, reconhecem que a qualidade dos serviços públicos depende dos recursos humanos empregados, especialmente no que concerne as suas capacidades técnica e gerencial.

A prestação de serviços públicos fundamenta a necessidade do uso de recursos humanos pelo Estado. De acordo com Matias-Pereira (2010, p. 33), o Estado existe para promover o bem comum, garantido mediante oferta de bens e serviços. Um serviço público eficiente é elemento essencial ao bom atendimento das necessidades da população.

Embora o desenvolvimento da informatização no setor público torne as ações mais rápidas e reduza as tarefas manuais e repetitivas, as entidades públicas ainda necessitam de capital humano para que as atividades fundamentais sejam desenvolvidas. Se não existissem pessoas trabalhando nas organizações públicas, seria inviável para o Estado atingir os seus objetivos.

Isso posto, é de se esperar que despesas com pessoal sejam significativas no setor público. O estudo e a discussão de gastos dessa natureza são vistos por Correia, Flammarion e Valle (2001, p. 19) como um tema tão relevante para as finanças públicas, que, na obra deles, despesas com pessoal são reportadas como o elemento-chave em uma gestão fiscal responsável.

No entanto, desde a Constituição Federal de 1967, têm sido instituídos limites para a execução dessas despesas. Com isso, busca-se evitar que gastos dessa importância comprometam significativamente o orçamento público, em detrimento de outros dispêndios necessários, tais como investimentos em obras públicas.

Com base nesse contexto, chega-se à questão que suscitou a elaboração desta pesquisa: Os Poderes e os órgãos da União cumpriram os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no tocante às despesas com pessoal, no período de 2000 a 2013? Diante do problema apresentado, o presente artigo tem por

objetivo evidenciar a observância do cumprimento dos limites para despesas com pessoal, estabelecidos na LRF, pelos Poderes e órgãos da União, no período indicado.

Entre as variáveis coletadas para o estudo, estão a Receita Corrente Líquida (RCL) e a Despesa Total com Pessoal (DTP), cuja relação indica se houve ou não cumprimento da norma pela União, no que se refere aos limites impostos pela LRF. No entanto, por se tratar de uma série histórica de 14 anos, julga-se conveniente observar como essas variáveis evoluíram durante esse período.

Essa pesquisa se justifica pelo modo como o controle social deve ser instrumentalizado nas três esferas que abrangem os entes e as entidades do setor público. Dado que a União incentiva as políticas de aprimoramento dos demonstrativos e relatórios contábeis, de forma que as informações apresentadas sejam relevantes e confiáveis, tem-se a perspectiva de que esse ente atua como modelo de conduta para os estados e os municípios. Tal fato só pode ser alcançado se o próprio ente cumpre com o que a lei instituir.

2 – Fundamentação teórica

Para que se possa discutir acerca das despesas com pessoal no setor público, é fundamental que se conheça a composição e a finalidade delas, de modo que as conclusões obtidas e as opiniões formadas ocorram com cautela e reflitam a realidade. A limitação nos gastos com custeio dessa natureza já foi tratada por uma série de normas, tendo ocorrido sua primeira regulação na Constituição Federal de 1967 (CORREIA; FLAMMARION; VALE, 2001, p. 79).

Platt Neto (2013, p. 109) destaca as Leis Camata n^{os} I e II, de 1995 e 1999, respectivamente, que apresentaram detalhes metodológicos e alterações nos percentuais dos limites em relação à Carta Magna de 1967. A partir de 2000, a Lei Complementar n^o 101, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), passou a ser a norma responsável pela limitação das despesas com pessoal.

2.1 – Despesas com pessoal e seus limites legais

A LRF reforça o controle sobre os gestores, de modo que o equilíbrio orçamentário seja mantido, mas que todas as despesas necessárias na administração pública sejam contempladas. Em seu Capítulo IV, Seção II, a referida lei estabelece o que deve ser considerado Despesa Total com Pessoal (DTP). São computados:

os gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000, art. 18).

As Despesas Não Computadas (DNC) representam gastos que devem ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal (DBP), uma vez que não integram a DTP. Correspondem às indenizações, demissões voluntárias e outras despesas discriminadas no art. 19 da LRF. Além disso, os arts. 19 e 20 tratam dos limites para despesas com pessoal, calculados com base na Receita Corrente Líquida (RCL).

São três os limites observados: máximo, prudencial e de alerta, embora a lei não se reporte a eles diretamente com essa terminologia. O limite máximo, também conhecido como limite legal, é de 50% para a União e 60% para estados e municípios, distribuídos entre Poderes e órgãos (BRASIL, 2000, art. 19, I). São abrangidos os Poderes e os órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministérios Públicos da União e dos estados, além dos tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios, quando houver (BRASIL, 2000, art. 20).

Os limites de alerta e prudencial têm o objetivo de prevenir o ente do risco de se alcançar o limite legal. Isso ocorre por meio de aviso formal dos tribunais de contas, no caso do limite de alerta, e de restrições na gestão de recursos humanos, para o limite prudencial (PLATT NETO, 2013, p. 110).

Entende-se por limite prudencial o percentual de 95% do limite máximo, que, uma vez atingido, institui algumas vedações estabelecidas no art. 22, como, por exemplo, o veto na admissão de novos servidores públicos (BRASIL, 2000).

O termo “limite de alerta” não está expresso na LRF, já que decorre de uma interpretação do art. 59 (SOUZA; PLATT NETO, 2012, p. 70). Caso a DTP alcance 90% do limite máximo, é feita uma comunicação, por parte do Tribunal de Contas de cada ente, como forma de advertência sobre os riscos de se chegar aos limites posteriores, os quais instituem sanções legais.

Dado que a verificação do cumprimento dos limites ocorre quadrimestralmente (BRASIL, 2000, art. 22), caso o limite legal seja ultrapassado, o art. 23 impõe a eliminação de toda parcela excedente, sendo ao menos um terço no primeiro quadrimestre. Caso não ocorra essa redução, e enquanto houver a parcela excedente, fica proibido ao ente em questão o recebimento de transferências voluntárias e garantias de outros entes, além de haver limitações na contratação de determinadas operações de crédito (BRASIL, 2000, art. 23).

Uma possibilidade de redução permitida pela LRF é a diminuição na carga horária de trabalho dos servidores, com adequação dos vencimentos (BRASIL, 2000, art. 23). Isso evidencia o modo como o descumprimento dos limites se reflete na prestação de serviços públicos.

Além disso, sanção no repasse das transferências voluntárias prejudica o desenvolvimento de programas públicos (ROGERS; SENA, 2007, p. 105), assim como uma possível redução na carga horária ou no número de funcionários pode afetar os serviços fornecidos aos cidadãos, que acabam sendo os principais lesados.

2.2 – Pesquisas anteriores

É possível observar que estudos anteriores relacionados às despesas com pessoal ocorreram com mais frequência em municí-

pios. As razões dessa ocorrência se justificam pela possibilidade de formação de amostras, que podem demonstrar correlações e comportamentos que dificilmente são evidenciados quando se estuda um único ente em particular. Além disso, a administração pública municipal costuma exercer um papel importante como empregadora da população, especialmente quando se trata de municípios de pequeno porte (SANTOS; DINIZ; CORRAR, 2006, p. 11).

Entre as pesquisas direcionadas no âmbito municipal, destacam-se os trabalhos de Oliveira *et al.* (2013), Rogers e Sena (2007) e Santos, Diniz e Corrar (2006). Oliveira *et al.* (2013, p. 128) estudaram o comportamento da DTP em municípios da Região Metropolitana de Natal, entre os anos de 2003 e 2010, observando que ela evoluiu acima da média de crescimento da RCL na amostra.

Rogers e Sena (2007, p. 99) analisaram as contas públicas dos municípios mineiros de grande porte, entre 1998 e 2005, e sua adequação à LRF. A pesquisa deles destacou as despesas com pessoal, cujo crescimento no período, embora considerável, manteve-se abaixo dos limites da lei.

Santos, Diniz e Corrar (2006, p. 1), na busca pela análise dos impactos da LRF, estudaram o comprometimento das receitas correntes em relação às despesas com pessoal. A pesquisa foi feita em municípios do Estado da Paraíba e teve como base o teste não paramétrico de Mann-Whitney.

Em estados membros, observa-se a análise do impacto e da evolução desses gastos em pesquisa de Souza e Platt Neto (2012). Os autores analisaram a composição e o comportamento das despesas com pessoal no Estado de Santa Catarina, entre 2000 e 2011. Embora as despesas com pessoal no estado catarinense tivessem aumentado no período analisado, os autores perceberam que as despesas com juros e encargos da dívida pública fundada elevaram-se mais do que o gasto com o pessoal prestador de serviços públicos nesse estado.

Dalmonech, Teixeira e Sant’anna (2011, p. 1.174) observaram os 26 estados membros brasileiros e o Distrito Federal por meio de uma pesquisa que objetivou analisar o impacto da LRF nas finanças públicas estaduais, no que concerne às despesas com pessoal do Poder Executivo entre 2000 e 2004. Nesse período, verificou-se que os resultados encontrados não demonstraram efeitos positivos da LRF sobre as finanças e o crescimento econômico dos estados membros. Todavia, ela causou um impacto positivo nos estados de maior Produto Interno Bruto (PIB), uma vez que houve redução nas despesas com pessoal.

Na esfera federal, Garcia (2008, p. 5) evidenciou que a principal causa do crescimento nas Despesas Correntes da União, entre 1995 e 2006, não foi o aumento dos gastos sociais ou com pessoal, mas as despesas com encargos e juros da dívida, os quais ele considera “os maiores do planeta” (GARCIA, 2008, p. 5).

O próximo capítulo descreve a classificação da pesquisa, os dados coletados e os procedimentos realizados para o seu desenvolvimento.

3 – Procedimentos metodológicos

3.1 – Classificação da pesquisa

Para Gil (2002, p. 41), a classificação da pesquisa ocorre com base em critérios. Dois critérios levantados pelo autor estão relacionados aos objetivos da pesquisa e aos procedimentos técnicos utilizados (GIL, 2002, p. 41). Além desses, Raupp e Beuren (2012, p. 91) sugerem a classificação de acordo com a abordagem do problema.

Em relação aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva. Tal classificação se justifica pela proposta em identificar o cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituídos pela relação entre duas variáveis: Despesa Total com Pessoal (DTP)/Receita Corrente Líquida (RCL).

Quanto aos procedimentos, utiliza-se de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica consiste na leitura e interpretação de normas, livros e periódicos, com o objetivo de obter variadas contribuições disponíveis sobre o tema. A pesquisa documental, por sua vez, é baseada em dados oficiais publicados pela União. Os documentos utilizados são de primeira mão, sendo sua fonte primária, ou seja, não receberam tratamento científico anterior.

No que se refere à abordagem do problema, ela é qualitativa e quantitativa (mista). Considera-se pesquisa qualitativa pela análise e descrição da variável “despesas com pessoal” e de sua relação com a RCL, e quantitativa pela necessidade de utilização de instrumentos de cálculos na avaliação dessas variáveis.

3.2 – Instrumentos e procedimentos de análise dos dados

O instrumento utilizado na pesquisa é a documentação. Os dados selecionados foram coletados do Demonstrativo das Despesas com Pessoal, documento contido no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), no período de 2000 a 2013. A apresentação do RGF – e, conseqüentemente, dos demonstrativos –, é feita de forma separada pelos Poderes e órgãos da União. No Poder Judiciário, a pesquisa se limitou à análise do Supremo Tribunal Federal (STF), e a justificativa para tal procedimento é apresentada no capítulo de resultados, seção 4.1.

Pelo fato de a pesquisa se basear em um único ente – a União –, não há uma amostragem selecionada. Em pesquisas conduzidas na esfera municipal, é possível observar amostras feitas a partir de aspectos comuns nos municípios selecionados. A vantagem é justamente apontar relações significativas, haja vista que elas geralmente provêm de ações oriundas da gestão pública.

No entanto, considerando a dimensão do que representa a União, entende-se como inviáveis os resultados apresentados a partir de uma amostragem que abrangesse União, estados e municípios conjuntamente. Tal inferência decorre da própria LRF,

na qual os limites para despesas com pessoal aplicáveis à União diferem daqueles referentes aos estados e municípios. Dessa forma, uma amostra conjunta com os três entes poderia trazer conclusões errôneas no tocante ao tema pesquisado.

Foram coletados e organizados os dados referentes à RCL e à DTP. As variáveis foram tabuladas e convertidas em gráficos, a partir dos quais foi feita a análise descritiva, com o intuito de se verificar e descrever os limites dos gastos com pessoal. Para tal, foram observados os seguintes aspectos:

- quais Poderes e órgãos da União apresentaram os Demonstrativos das Despesas com Pessoal sob o escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no período de 2000 a 2013;
- quais foram os Limites Máximo (LM), Prudencial (LP) e de Alerta (LA) apurados para as despesas com pessoal, com base na RCL;
- se os limites apurados respeitaram as determinações da LRF.

Após a etapa da análise descritiva, partiu-se para uma análise evolutiva das variáveis pesquisadas, como forma de evidenciar seu comportamento no período. De acordo com Oliveira *et al.* (2013, p. 146), mesmo se a DTP estiver dentro dos limites legais, pode não ocorrer o controle buscado pela LRF, especialmente se as despesas com pessoal crescerem acima da média de crescimento da RCL.

Para que isso fique claro, sem que os efeitos inflacionários afetem essa variação, optou-se por realizar ajustes monetários nas variáveis. Tem-se como base para o ajuste o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), disponível no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013).

Além disso, admitiu-se ser conveniente confrontar os gastos de pessoal com o PIB federal e com o número de servidores da União. Tais comparações provêm da perspectiva de que ambos os dados são considerados relevantes pela sua expressividade.

Os resultados obtidos na pesquisa são apresentados no Capítulo 4. Vale enfatizar, porém, que os valores e os percentuais referentes aos LM, LP e LA foram calculados pelos autores com base na DTP e na RCL apresentadas nos demonstrativos. Embora neles constem o LM e o LP, optou-se por apurá-los, como forma de evidenciar a veracidade dos valores apresentados. Organizando em etapas, a execução dos procedimentos de pesquisa pode ser resumida da seguinte forma:

- 1ª etapa: revisão de literatura das normas que regem os limites de despesa com pessoal aplicáveis na União e de estudos anteriores que contribuíram com os procedimentos da pesquisa;
- 2ª etapa: apresentação do ente estudado (União);
- 3ª etapa: coleta dos dados referentes à DTP e à RCL nos seguintes Poderes e órgãos da União: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF);
- 4ª etapa: tabulação dos dados em planilha eletrônica, a fim de averiguar os dados apresentados nos demonstrativos;
- 5ª etapa: atualização monetária das variáveis, com base no IPCA;
- 6ª etapa: conversão dos dados em gráficos, de forma a permitir a visualização e a comparação dos resultados alcançados;
- 7ª etapa: coleta e tabulação de dados referentes ao PIB federal e ao número de servidores da União junto à STN, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
- 8ª etapa: apresentação dos resultados da pesquisa com a utilização de tabelas, textos e gráficos, de forma a ilustrar os valores obtidos e compará-los aos dados complementares coletados.

4 – Resultados da pesquisa

4.1 – A União e seus Poderes e órgãos

O Brasil é composto, em termos político-administrativos, por União, estados membros, municípios e pelo Distrito Federal. Todos são independentes, mas juntos formam o Estado soberano. Dado que cada ente federativo possui autonomia e competências próprias, cabe à União representar o País nas relações internacionais, na política monetária e na defesa e intervenção nacional (BRASIL, 1988, art. 21). A relevância desse papel fundamenta a necessidade de tal ente possuir algumas prerrogativas em relação aos demais, tais como a maior fatia na arrecadação de tributos e a não incidência de limites para a dívida pública consolidada.

A coleta dos Demonstrativos das Despesas com Pessoal ocorreu por meio de solicitação oficial e acesso aos *sites* dos respectivos órgãos. A publicação do Poder Executivo e dos dados consolidados de todos os Poderes e órgãos fica a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que, nos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, os limites sejam divididos de modo proporcional “à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação dessa Lei Complementar” (BRASIL, 2000, art. 20). Ou seja, as despesas dessa natureza executadas no triênio 1997-1999 determinam a repartição das despesas nesses Poderes.

De fato, no Poder Legislativo, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal publicam os seus demonstrativos de forma separada. Não há, portanto, um demonstrativo “unificado” do Congresso Nacional. Também apresentam os demonstrativos o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público da União (MPU).

No Judiciário, a LRF determina que a publicação do RGF seja feita por todos os órgãos especificados no art. 92 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 2000, art. 20). São eles: Supremo Tribunal Federal (STF); Conselho Nacional de Justiça (CNJ); Superior Tribunal de Justiça (STJ); Tribunais Regionais Federais (TRFs); Tribunais do Trabalho, Eleitorais e Militares (BRASIL, 1988).

Durante a investigação documental, observou-se que tais órgãos do Judiciário devem apresentar separadamente seus demonstrativos, inclusive no caso dos tribunais regionais. Ao todo, têm-se mais de 60 órgãos do Judiciário federal (STF, 2011) que devem apresentar os demonstrativos entre 2000 e 2013, o que evidencia a necessidade de melhorias na acessibilidade à informação pela sociedade, uma vez que o acesso a todos esses demonstrativos não foi obtido nem mesmo para fins da pesquisa.

Com base nessa limitação, procedeu-se à análise das despesas com pessoal no STF, órgão de maior representação do Poder Judiciário. Optou-se por observar o STF, tendo em vista que cabe a esse órgão promover ajustes em seus limites legal e prudencial (STF, 2005; CNJ, 2006), sendo que a diferença decorrente das alterações nas repartições dos limites deve ser distribuída proporcionalmente à participação dos demais órgãos no limite total, de forma a não ultrapassar os 6% que cabem a esse Poder (CNJ, 2013).

Observou-se aumento nos limites do STF nos anos de 2001, 2002 e 2005. A análise foi feita considerando os limites cabíveis ao órgão em cada período, como pode ser verificado nas notas da tabela 2, apresentada na seção seguinte.

4.2 – A situação das despesas com pessoal na União

Na tabela 1, a seguir, são apresentadas a RCL e a DTP dos Poderes e órgãos observados na pesquisa.

Tabela 1 – Despesa Total com Pessoal e Receita Corrente Líquida dos Poderes e órgãos da União – 2000 a 2013

Valores originais em bilhões de reais (R\$ bilhões)

Poderes e órgãos	Anos >	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
	RCL>	145,11	167,74	201,93	224,92	264,35	303,02	344,73	
PE	DTP (R\$)	46,87	46,64	50,85	54,75	59,89	63,73	73,96	
	DTP (%)	32,30%	27,80%	25,18%	24,34%	22,65%	21,03%	21,45%	
PL	Câmara	DTP (R\$)	0,92	1,03	1,23	1,45	1,53	1,72	1,92
		DTP (%)	0,64%	0,61%	0,61%	0,65%	0,58%	0,57%	0,56%
	Senado	DTP (R\$)	0,67	0,72	0,86	1,21	1,41	1,62	1,74
		DTP (%)	0,46%	0,43%	0,43%	0,54%	0,53%	0,53%	0,50%
	TCU	DTP (R\$)	0,33	0,40	0,44	0,45	0,51	0,54	0,62
		DTP (%)	0,23%	0,24%	0,22%	0,20%	0,19%	0,18%	0,18%
STF1	DTP (R\$)	0,06	0,08	0,10	0,11	0,13	0,14	0,15	
	DTP (%)	0,04%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,04%	
MPU	DTP (R\$)	0,54	0,56	0,63	0,80	0,90	1,04	1,21	
	DTP (%)	0,38%	0,34%	0,31%	0,35%	0,34%	0,34%	0,35%	
Poderes e órgãos	Anos >	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
	RCL>	386,68	428,56	437,20	499,87	558,71	616,93	656,09	
PE	DTP (R\$)	79,13	93,33	106,43	121,05	134,22	133,74	150,50	
	DTP (%)	20,46%	21,78%	24,34%	24,22%	24,02%	21,68%	22,94%	
PL	Câmara	DTP (R\$)	2,13	2,12	2,25	2,50	2,85	2,82	3,14
		DTP (%)	0,55%	0,49%	0,52%	0,50%	0,51%	0,46%	0,48%
	Senado	DTP (R\$)	1,74	1,75	1,76	2,08	2,37	2,38	2,51
		DTP (%)	0,45%	0,41%	0,40%	0,42%	0,42%	0,39%	0,38%
	TCU	DTP (R\$)	0,69	0,79	0,84	0,93	0,95	0,96	1,02
		DTP (%)	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%	0,17%	0,16%	0,16%
STF1	DTP (R\$)	0,13	0,19	0,18	0,19	0,19	0,21	0,23	
	DTP (%)	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,03%	0,03%	
MPU	DTP (R\$)	1,39	1,67	1,87	1,96	2,05	2,14	2,45	
	DTP (%)	0,36%	0,39%	0,43%	0,39%	0,37%	0,35%	0,37%	

Nota: PE = Poder Executivo; PL = Poder Legislativo.

(1) Observaram-se as despesas com pessoal no órgão de maior representação do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF).

DTP (%): calculado com base na Receita Corrente Líquida (RCL).

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Com base nos dados apresentados na tabela 1, apuraram-se os Limites Máximo (LM), Prudencial (LP) e de Alerta (LA), evidenciados a seguir.

Tabela 2 – Apuração dos limites para as despesas com pessoal dos Poderes e órgãos da União – Parte 1/2

Valores originais em bilhões de reais (R\$ bilhões)

Poderes e órgãos		Anos >	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
		LM (40,90%)	59,35	68,61	82,59	91,99	108,12	123,93	141,00
PE		LP (38,86%)	56,39	65,18	78,47	87,40	102,73	117,75	133,96
		LA (36,81%)	53,42	61,74	74,33	82,79	97,31	111,54	126,90
PL	Câmara	LM (1,21%)	1,76	2,03	2,44	2,72	3,20	3,67	4,17
		LP (1,15%)	1,67	1,93	2,32	2,59	3,04	3,48	3,96
		LA (1,09%)	1,58	1,83	2,20	2,45	2,88	3,30	3,76
	Senado	LM (0,86%)	1,25	1,44	1,74	1,93	2,27	2,61	2,96
		LP (0,82%)	1,19	1,38	1,66	1,84	2,17	2,48	2,83
		LA (0,77%)	1,12	1,29	1,55	1,73	2,04	2,33	2,65
	TCU	LM (0,43%)	0,62	0,72	0,87	0,97	1,14	1,30	1,48
		LP (0,41%)	0,59	0,69	0,83	0,92	1,08	1,24	1,41
		LA (0,39%)	0,57	0,65	0,79	0,88	1,03	1,18	1,34
STF ¹	LM ²	0,10	0,12	0,15	0,17	0,20	0,22	0,25	
	LP ³	0,10	0,11	0,14	0,16	0,19	0,21	0,24	
	LA ⁴	0,09	0,11	0,13	0,15	0,18	0,20	0,23	
MPU	LM (0,60%)	0,87	1,01	1,21	1,35	1,59	1,82	2,07	
	LP (0,57%)	0,83	0,96	1,15	1,28	1,51	1,73	1,96	
	LA (0,54%)	0,78	0,91	1,09	1,21	1,43	1,64	1,86	

Tabela 2 - Apuração dos limites para as despesas com pessoal dos Poderes e órgãos da União – Parte 2/2

Valores originais em bilhões de reais (R\$ bilhões)

Poderes e órgãos		Anos >	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PE	LM (40,90%)		158,15	175,28	178,81	204,45	228,51	252,33	268,34
	LP (38,86%)		150,26	166,54	169,90	194,25	217,11	239,74	254,96
	LA (36,81%)		142,34	157,75	160,93	184,00	205,66	227,09	241,51
PL	Câmara	LM (1,21%)	4,68	5,19	5,29	6,05	6,76	7,46	7,94
		LP (1,15%)	4,45	4,93	5,03	5,75	6,43	7,09	7,55
		LA (1,09%)	4,21	4,67	4,77	5,45	6,09	6,72	7,15
	Senado	LM (0,86%)	3,33	3,69	3,76	4,30	4,80	5,31	5,64
		LP (0,82%)	3,17	3,51	3,59	4,10	4,58	5,06	5,38
		LA (0,77%)	2,98	3,30	3,37	3,85	4,30	4,75	5,05
	TCU	LM (0,43%)	1,66	1,84	1,88	2,15	2,40	2,65	2,82
		LP (0,41%)	1,59	1,76	1,79	2,05	2,29	2,53	2,69
		LA (0,39%)	1,51	1,67	1,71	1,95	2,18	2,41	2,56
STF ¹	LM ²	0,29	0,32	0,32	0,37	0,41	0,45	0,48	
	LP ³	0,27	0,30	0,31	0,35	0,39	0,43	0,46	
	LA ⁴	0,26	0,28	0,29	0,33	0,37	0,41	0,44	
MPU	LM (0,60%)	2,32	2,57	2,57	3,00	3,35	3,70	3,94	
	LP (0,57%)	2,20	2,44	2,49	2,85	3,18	3,52	3,74	
	LA (0,54%)	2,09	2,31	2,36	2,70	3,02	3,33	3,54	

Nota: limites calculados com base na Receita Corrente Líquida (RCL); PE = Poder Executivo; PL = Poder Legislativo; LM = Limite Máximo; LP = Limite Prudencial; LA = Limite de Alerta.

(1) Observou-se o limite das despesas com pessoal no órgão de maior representação do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF).

(2) Observou-se o cumprimento dos LM aplicáveis ao STF de: 0,0711% da RCL em 2000; 0,0701% em 2001; 0,0738% de 2002 a 2004; e de 0,073726% de 2005 a 2013. O LM de 6,00% compreende todos os órgãos definidos no art. 92 da CF.

(3) Observou-se o cumprimento dos LP aplicáveis ao STF de: 0,0675% da RCL em 2000; 0,0666% em 2001; 0,0701% de 2002 a 2004; e de 0,070040% de 2005 a 2013. O LP de 5,70% compreende todos os órgãos definidos no art. 92 da CF.

(4) Observou-se o cumprimento dos LA aplicáveis ao STF de: 0,0640% da RCL em 2000; 0,0631% em 2001; 0,0664% de 2002 a 2004; e de 0,066353% de 2005 a 2013. O LP de 5,40% compreende todos os órgãos definidos no art. 92 da CF.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF).

Observa-se que, no período apresentado, houve cumprimento dos três limites instituídos pela LRF. Mesmo em seu ano de aprovação, período de adaptação às novas regras, os limites foram respeitados em todos os Poderes e órgãos.

Os valores estão expressos em moeda original de cada ano. Sem ajuste monetário, constata-se que a variação da DTP entre 2000 e 2013 é significativa. No Poder Executivo, por exemplo, a DTP em 2013 foi de R\$ 150,50 bilhões de reais, com aumen-

to de 221,10% em relação aos R\$ 46,87 bilhões apresentados em 2000. Nesse Poder, observa-se, ainda, que houve redução no percentual da DTP em relação à RCL entre 2000 e 2007, seguida de crescimento nos três anos posteriores, voltando a reduzir em 2011 e 2012. Já em 2013, essa despesa aumentou 16,76 bilhões em relação ao ano anterior.

A despeito da menor DTP em valores monetários ser referente ao ano de 2001, R\$ 46,64 bilhões, seu saldo representa a segunda maior proporção em relação à RCL, 27,80%. Tal percentual é superado apenas em 2000, em que 32,30% da RCL foi comprometida com custeio de pessoal. A maior DTP em valores monetários corresponde ao ano de 2013, cujo saldo representa 22,94% da RCL naquele exercício.

Além disso, as maiores parcelas de DTP pertencem ao Executivo, como se pode esperar, dada a expressividade do número de servidores públicos vinculados a esse Poder. Tendo em vista que o Limite Máximo (LM) no Executivo federal é de 40,90%, os limites instituídos pela LRF foram respeitados.

O limite legal para o Poder Legislativo é de 2,5% da RCL, dividido entre 1,21% para a Câmara dos Deputados, 0,86% para o Senado Federal e 0,43% para o TCU. Todos esses órgãos expressaram o mesmo comportamento verificado no Executivo e reduziram a participação dos gastos com pessoal em relação à RCL.

A Câmara dos Deputados, detentora da maior parcela de limite no Legislativo, reduziu a proporção DTP/RCL em 0,16 p.p. entre 2000 e 2013, mesmo com a despesa passando de R\$ 924,54 milhões para R\$ 3,14 bilhões no período. Também houve redução dessa proporção no Senado e no TCU, de 0,08 p.p. e 0,07 p.p. respectivamente. Juntos, os três órgãos obedeceram ao limite de 2,5%, não alcançando sequer o Limite de Alerta (LA).

O STF cumpriu com folga os limites da LRF, sendo que foram verificados os limites específicos para o STF, modificados em 2001, 2002 e 2005. Ao analisar as despesas com pessoal no MPU, nota-se que elas pouco variaram em relação à RCL, estabi-

lizando-se na média de 0,36%. Assim como nos demais Poderes e órgãos, houve enquadramento aos limites em todos os anos analisados, uma vez que o órgão poderia ter comprometido até 0,60% da RCL.

Portanto, constata-se que, além de os limites terem sido cumpridos por todos os Poderes e órgãos, eles foram cumpridos com uma certa “folga”. Com isso, presume-se que o objetivo da LRF em controlar as despesas com pessoal está sendo observado. Porém, vale ressaltar que essa “folga” também pode significar que despesas com pessoal ainda poderiam ter sido executadas, com consequente melhoria na qualidade do serviço público, por meio de, por exemplo, mais contratação de professores e médicos, ou aumentos salariais.

Os resultados encontrados são diferentes dos observados em algumas pesquisas direcionadas aos estados e municípios. Souza e Platt Neto (2012, p. 74) constataram que o Poder Executivo de Santa Catarina não ultrapassou nenhum dos limites apenas a partir de 2005, acentuando a dificuldade desse estado em adaptar-se à lei.

Situação similar ocorreu com os municípios da Região Metropolitana de Natal, conforme apontado por Oliveira *et al.* (2013, p. 128). Tais autores relatam que os municípios buscaram atingir o limite legal apoiando-se no aumento na RCL, fato que poderia ser prejudicial ao desenvolvimento da região.

Por sua vez, Santos, Diniz e Corrar (2006, p. 11) constataram que, em virtude da não adequação ao LM, os municípios paraibanos apresentaram indícios de controle e redução nos gastos com pessoal a partir do advento da LRF. Rogers e Sena (2007, p. 99) evidenciaram que os municípios da Região Mineira de Grande Porte apresentaram crescimento nessas despesas, mas sempre abaixo dos limites instituídos. Tal comportamento, similar ao das despesas com pessoal na União, sugere que elas não podem ser consideradas a principal causa de possíveis déficits públicos (ROGERS; SENA, 2007, p. 115).

Dalmonech, Teixeira e Sant’anna (2011, p. 1.174-1.193) encontraram evidências de que os estados membros de maior Produto Interno Bruto (PIB) apresentaram redução nas despesas com pessoal. Apesar disso, os autores observaram que a LRF não gerou efeitos positivos sobre o crescimento econômico desses estados, uma vez que tais entes tiveram que reduzir gastos com infraestrutura. Os autores chamam atenção para a dificuldade existente na análise dos impactos econômicos gerados por ações governamentais e pela qualidade dos serviços públicos prestados (DALMONECH, TEIXEIRA E SANT’ANNA, 2011, p. 1.194).

Não obstante, os resultados apresentados serem um bom indicio de controle orçamentário, torna-se interessante analisá-los em conjunto com o aumento do PIB, uma vez que a União detém a maior parcela da renda nacional. A par disso, a seção 4.3 expõe o comportamento da RCL e da DTP entre 2000 e 2013.

4.3 – Variação e ajuste das despesas com pessoal

Os dados apresentados na tabela 1 foram expressos em moeda original, com vistas a evidenciar os limites reais de cada ano. Contudo, a atualização monetária é essencial para que a análise da variação nas despesas não ocasione conclusões distorcidas.

Os dados expostos nesta seção foram ajustados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Índice oficial do governo federal, o IPCA engloba os rendimentos, independentemente de sua fonte, compreendidos entre um e 40 salários-mínimos, coletados de famílias residentes nas áreas urbanas do País (IBGE, 2013). A seguir, é apresentada a tabela 3, cujas informações são utilizadas como base nos gráficos posteriores.

Tabela 3 – Parâmetros para comparação das despesas com pessoal da União – 2000 a 2013

Valores monetários em R\$ bilhões, atualizados pelo IPCA até 31/12/2013

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RCL	338,53	366,34	400,65	402,40	436,11	468,76	510,79
PIB	2.751,60	2.843,88	2.932,21	3.041,34	3.202,94	3.321,77	3.510,85
DTP	115,26	107,95	107,33	105,14	106,18	106,42	117,94
Nº de servidores	1.896.706	1.895.460	1.855.966	1.922.765	1.969.174	1.959.360	1.980.740
Gasto médio por servidor ¹	60.770,00	56.952,48	57.830,58	54.679,09	53.920,30	54.314,27	59.541,58
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RCL	551,98	581,65	564,57	614,13	646,32	672,20	675,20
PIB	3.799,02	4.115,34	4.183,13	4.631,87	4.792,67	4.796,95	4.978,86
DTP	121,62	135,51	146,34	158,13	164,99	154,99	164,52
Nº de servidores	1.992.134	2.014.974	2.007.984	2.061.481	2.088.726	2.097.429	2.124.404
Gasto médio por servidor	61.050,45	67.253,03	72.880,54	76.708,94	78.989,16	73.893,86	77.440,75

Notas: a DTP (Despesa Total com Pessoal) corresponde ao somatório de todos os Poderes e órgãos compreendidos na Tabela 1. Não estão incluídos os valores referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário especificados no art. 92 da Constituição Federal (CF).

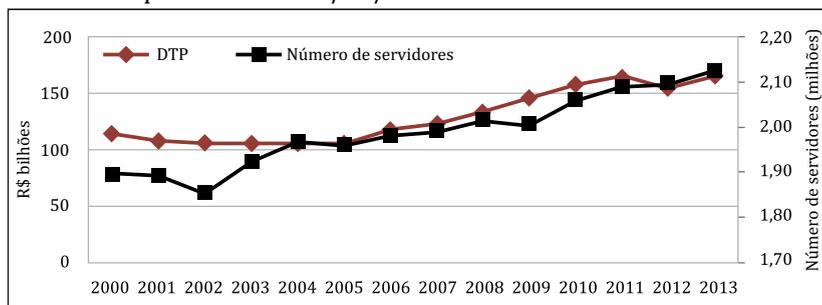
(1) Gasto médio por servidor: DTP/nº de servidores.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF); no Boletim Estatístico de Pessoal (MPOG, 2000 a 2013); e em Contas Nacionais Trimestrais (IBGE, 2000 a 2013).

Com base no número de servidores, calculou-se a média da DTP incorrida por servidor público. Vale ressaltar que os dados contidos na tabela 3 estão ajustados pela inflação (com exceção do número de servidores). Portanto, o gasto médio por servidor é apresentado em moeda atualizada para o final de 2013. No que se refere ao Poder Judiciário, estão incluídas somente as despesas referentes ao STF. A variação do quantitativo de servidores federais e da DTP pode ser visualizada no gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 – Evolução da Despesa Total com Pessoal da União em relação ao quantitativo de servidores federais, entre 2000 e 2013

Valores monetários em R\$ bilhões, atualizados pelo IPCA até 31/12/2013



Nota: a DTP (Despesa Total com Pessoal) corresponde ao somatório de todos os Poderes e órgãos compreendidos na tabela 1. Não estão incluídos os valores referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário especificados no art. 92 da Constituição Federal.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF); no Boletim Estatístico de Pessoal (MPOG, 2000 a 2013); e na tabela 3.

O quantitativo de servidores federais abrange os servidores públicos federais ativos, aposentados e pensionistas civis e militares do Poder Executivo e servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário (MPOG, 2012, p. 41-42). Ressalta-se que, para fins da pesquisa, foram utilizados dados fornecidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), como forma de estimar um valor aproximado de quanto seriam os gastos anuais por servidor, entre 2000 e 2013. Contudo, a DTP calculada na pesquisa não representa a totalidade das despesas com pessoal da União (não inclui parte dos gastos com pessoal no Judiciário). Portanto, ressalta-se que esse gasto por servidor calculado é um valor estimado e não demonstra o real gasto médio por servidor. Deve, portanto, ser visto como uma aproximação.

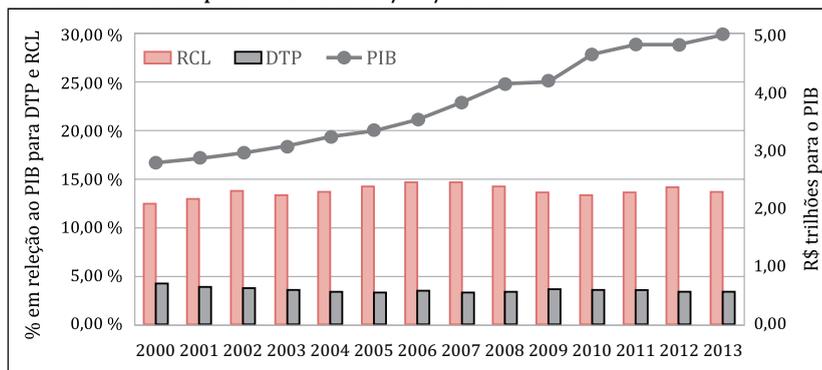
De acordo com a tabela 3, em 2013 a DTP foi de R\$ 164,52 bilhões, considerando todos os Poderes e órgãos da União. Tal saldo representa um aumento de 42,74% em relação a 2000. Isso evidencia a influência da inflação no aparente aumento dos gastos com pessoal, se considerados os dados presentes na tabela 1.

Entre 2000 e 2013, o aumento foi de 12,00%, menos expressivo que os 42,74% inerentes à DTP. Ainda assim, o número de servidores e a DTP evoluíram, em geral, de modo conjunto e similar, o que leva a crer que o aumento no gasto com pessoal pode ter ocorrido por conta de novas contratações. Garcia (2008, p. 17) ressalta que “nas nações democráticas e com elevado padrão de vida, resultante da combinação de renda bem distribuída com serviços públicos universalizados e de qualidade, o quantitativo de funcionários não é pequeno”. Dessa forma, o mencionado autor defende a necessidade de servidores públicos suficientes para que a prestação de serviços públicos à população seja efetivada.

O número de servidores apresentou, em geral, uma tendência de crescimento no período, com exceção dos anos 2002 e 2009. O gasto médio da União com cada servidor, entre 2000 e 2013, teve aumento de R\$ 16.670,75, ou 27,43%. Com base no gráfico seguinte, é possível analisar a DTP e a RCL como proporção do PIB.

Gráfico 2 – Evolução da Despesa Total com Pessoal da União, em relação à Receita Corrente Líquida e ao PIB, entre 2000 e 2013

Valores em R\$ trilhões atualizados monetariamente pelo IPCA até 31/12/2013



Notas: a DTP (Despesa Total com Pessoal) corresponde ao somatório de todos os Poderes e órgãos compreendidos na tabela 1. Não estão incluídos os valores referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário especificados no art. 92 da Constituição Federal.

RCL e DTP apresentados de forma percentual (%) em relação ao PIB.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF); em Contas Nacionais Trimestrais (IBGE, 2000 a 2013); e na tabela 3.

O PIB corresponde à renda referente à produção de bens e serviços dentro dos limites territoriais do País (FONSECA, 2004, p. 274). A RCL, por sua vez, serve como parâmetro para a apuração de limites fiscais diversos e representa a soma das “receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agrope-

cuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes”, com deduções previstas na LRF (BRASIL, 2000, art. 2º).

O gráfico 2 demonstra a proporção da DTP e da RCL em relação ao PIB nacional, além da evolução das três variáveis. Na tabela 3, verifica-se que o PIB cresceu 80,94% entre 2000 e 2013, passando de R\$ 2,75 trilhões para R\$ 4,98 trilhões, em valores atualizados.

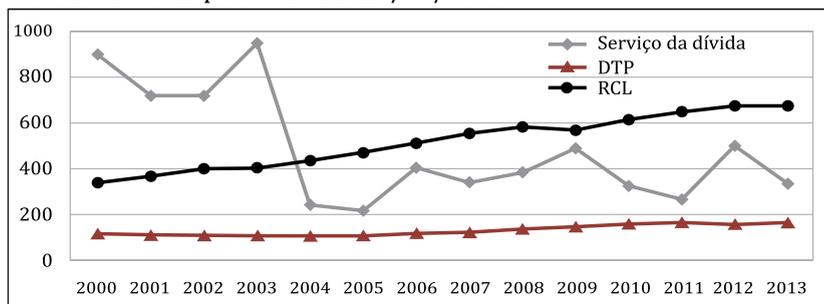
A RCL e o PIB apresentaram um aumento superior à média de crescimento da DTP. A despesa com pessoal representou, em média, 3,45% do PIB. A RCL, por sua vez, ficou na média dos 13,63%. Ademais, observa-se que, à medida que o PIB cresce ao longo da série, a proporção da DTP e da RCL em relação a ele permanece praticamente constante.

A RCL cresceu 99,45% entre 2000 e 2013. Tal variação aponta o controle feito pela União sobre o custeio de pessoal, uma vez que o aumento de 42,74% da DTP foi menor que o da RCL. Não obstante, a folga no cumprimento dos limites sugere que novas contratações de pessoal poderiam ser feitas, o que aumentaria a prestação de serviços públicos à população.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da DTP e da RCL juntamente com o serviço da dívida, cuja representatividade, assim como os gastos com pessoal, costuma gerar polêmica e discussões, qualquer que seja o ente público.

Gráfico 3 – Evolução da Despesa Total com Pessoal da União em relação à Receita Corrente Líquida e ao serviço da dívida, entre 2000 e 2013

Valores em R\$ bilhões atualizados monetariamente pelo IPCA até 31/12/2013



Notas: a DTP (Despesa Total com Pessoal) corresponde ao somatório de todos os Poderes e órgãos compreendidos na tabela 1. Não estão incluídos os valores referentes aos demais órgãos do Poder Judiciário especificados no art. 92 da Constituição Federal.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal referentes aos anos de 2000 a 2013, disponibilizados pelos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério Público da União (MPU), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União (TCU) e Supremo Tribunal Federal (STF); no Balanço Orçamentário da União (STN, 2000 a 2013); e na tabela 3.

O serviço da dívida corresponde à soma das despesas com juros, encargos e amortização da dívida (PLATT NETO, 2013, p. 125). Em relação a ela, observa-se que a DTP se mantém praticamente constante.

Tal serviço apresentou redução de 62,86% em seu saldo, entre 2000 e 2013. Contudo, o gráfico 3 permite analisar a expressividade de seu valor nos quatro primeiros exercícios da série,

bem como suas flutuações ao longo de todos os anos, as quais decorrem do saldo da dívida e das taxas de juros de inflação no período.

Além disso, os gastos com custeio de pessoal são significativamente menores que o serviço da dívida federal. Em 2003, por exemplo, ele foi registrado em R\$ 945,26 bilhões, de acordo com o gráfico 3, tendo reduzido significativamente em 2004. A DTP, por sua vez, apresentou em 2003 um saldo de R\$ 105,14 bilhões, evoluindo nos anos posteriores.

Dessa forma, o gráfico demonstra que a União apresenta indícios de controle nas despesas com pessoal, o que não se repete quando se trata do serviço da dívida. Embora as oscilações tenham sido menores a partir de 2004, observa-se que a dívida acaba por representar despesas maiores para a União do que os servidores públicos que prestam serviços à sociedade.

5 – Conclusões

A presente pesquisa teve o objetivo de evidenciar a observância do cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para despesas com pessoal nos Poderes e órgãos da União, de 2000 a 2013. Seu escopo foi atingido com base na coleta dos dados referentes às variáveis Despesa Total com Pessoal (DTP) e Receita Corrente Líquida (RCL), disponibilizados nos Demonstrativos das Despesas com Pessoal dos Poderes e órgãos analisados.

A União, incluindo os Poderes e órgãos observados, cumpriu os limites máximo, prudencial e de alerta instituídos pela LRF em todos os anos analisados. Mesmo em 2000, ano no qual a referida lei estava em processo de implantação, não houve descumprimento de qualquer limite. Contudo, constatou-se que houve uma certa “folga” no respeito aos limites, que, se convertida em contratação de pessoal ou aumentos salariais, poderia resultar em melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados à população.

De forma complementar à análise descritiva dos dados, observou-se também a evolução das variáveis no período delimitado, com vistas a verificar se a variação da DTP foi mais ou menos significativa que a da RCL. Tal constatação provém da perspectiva de que, se o aumento médio da DTP é maior que a média de crescimento da RCL, o controle dos gastos com pessoal buscado pela LRF pode não estar sendo alcançado (OLIVEIRA *et al.*, 2013, p. 146).

Para a análise evolutiva das variáveis, procedeu-se a um ajuste monetário com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Constatou-se que a DTP cresceu 42,74% entre 2000 e 2013, e a RCL cresceu 99,45% no mesmo período. Portanto, os gastos com pessoal têm evoluído em menores proporções que a RCL. Verificação similar ocorreu com o PIB, cuja variação de 74,33% entre 2000 e 2012 mostra que a arrecadação nacional tem sido mais expressiva que os gastos com custeio de pessoal.

Ademais, o quantitativo de servidores federais entre 2000 e 2012 permitiu apurar um gasto médio estimado por servidor público, cujo saldo oscilou entre R\$ 60.770,00 em 2000 e R\$ 77.440,75 em 2013, em valores anuais ajustados, representando um aumento de 27,43%. Ressalta-se que esse gasto médio estimado foi calculado como forma de se obter uma aproximação do que seria o real gasto médio anual por servidor, tendo em vista que a DTP calculada na pesquisa não representa a totalidade das despesas com pessoal da União, pois não inclui parte das despesas com pessoal no Judiciário.

Analisando-se essa despesa em conjunto com o serviço da dívida, observou-se que a DTP se manteve praticamente constante no decorrer nos anos analisados, ao passo que o serviço da dívida apresenta variações significativas.

Destaca-se que a limitação na coleta de dados do Poder Judiciário, uma vez que os órgãos vinculados a ele publicam separadamente seus Relatórios de Gestão Fiscal, torna necessário questionar se as informações publicadas levam em consideração os preceitos de acesso à informação. A dificuldade no acesso aos

relatórios pode ser uma barreira ao controle social das contas públicas.

Espera-se que os resultados apresentados tragam contribuição à comunidade acadêmica, como fonte de consulta para estudos futuros, e à sociedade em geral, como verificação e controle das contas públicas nacionais. Para pesquisas futuras, recomenda-se a análise do cumprimento dos limites para despesas com pessoal no Poder Judiciário federal, de forma a verificar se todos os órgãos que compõem esse Poder publicam efetivamente os seus demonstrativos desde 2000, como pede a LRF.

6 – Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 24 de janeiro de 1967**. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/_EMCs_CF1967.htm>. Acesso em: 6 fev. 2014.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 jan. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal**: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2001 a 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/relatorio-de-gestao-fiscal>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

_____. **Demonstrativo das Despesas com Pessoal**: Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2000. Cópia disponibilizada pelo Centro de Documentação e Informação – Cedi/Corpi). Assunto: Câmara responde: Complementação de resposta ao Protocolo 3EF6102938051. Arquivo em anexo: 120784_128805_326

4_Portaria_1_2001.pdf. Mensagem recebida por: mari.campa@yahoo.com.br. Data de recebimento: 7 ago. 2013.

CLEMENTE, A.; DIAS, H. L. Capital humano no setor público: análise dos municípios paulistas do Vale do Ribeira. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 9, n. 2, p. 27-44, abr./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.furb.br/universocontabil>>. Acesso em: 15 set. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 26, de 5 de dezembro de 2006**. Estabelece novos limites para despesas com pessoal e encargos sociais pra os órgãos do Poder Judiciário da União. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/12141-resolu-no-26-de-05-de-dezembro-de-2006>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

_____. **Resolução nº 177, de 6 de agosto de 2013**. Altera o percentual destacado como limite para as despesas com pessoal e encargos sociais do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atosdapresidencia/resolucoespresidencia/25783-resolucao-n-177-de-6-de-agosto-de-2013>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

CORREIA, A. F.; FLAMMARION, E. P.; VALLE, V. R. L. **Despesa de Pessoal: a chave da gestão fiscal responsável: teoria e prática da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto *ex-post* da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 2000, nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 1.173-1.196, jul./ago. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7031>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

DEODATO, A. **Manual de Ciência das Finanças**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1971.

FONSECA, M. G. Medidas da atividade econômica. In: PINHO, D. B; VASCONCELLOS, M. A. S. (Orgs.). **Manual de economia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GARCIA, Ronaldo C. **Despesas Correntes da União: Visões, Omissões e Opções – Texto para Discussão nº 1.319**. Brasília: Ipea, jan. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4565>. Acesso em: 11 ago. 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 2 fev. 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Elaborado pela Secretaria de Gestão Pública. Brasília, v. 17, dez. 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/Bol200_Dez2012.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

MPU – Ministério Público da União. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2000 a 2002**. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/documentos-e-publicacoes/rel_gest-fiscal>. Acesso em: 7 set. 2013.

_____. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2003 a 2013**. Disponível em: <<http://www.audin.mpu.mp.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

OLIVEIRA, F. P. S. *et al.* Análise em painel do comportamento das despesas totais com pessoal dos municípios da Região Metro-

litana de Natal. **Revista Uniabeu**, Belford Roxo, v. 6, n. 12, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/RU/issue/view/41>>. Acesso em: 4 out. 2013.

PLATT NETO, O. A. Contabilidade Pública: atualizada e focada. **Livro didático da Disciplina Contabilidade Pública II do Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**. 10. ed. (rev. e atual. - semestre 2013/2). Florianópolis: Edição do autor, 2013.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, I. M. (Orgs.). **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2012.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise Agregada dos Municípios Mineiros de Grande Porte Quanto à Adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, ano 4, v. 1, Jul-dez/ 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1958>>. Acesso em: 4 out. 2013.

SANTOS, J.; DINIZ, J. A.; CORRAR, L. J. Gestão dos gastos de pessoal na administração pública brasileira: avanços após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Administração em diálogo**, São Paulo, v. 8, n. 1. p. 1-16, 2006. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/issue/view/46/showToc>>. Acesso em: 22 set. 2013.

SENADO FEDERAL. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2000 a 2006**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senado/scint/relatorios.asp>>. Acesso em: 7 set. 2013.

_____. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2007 a 2013**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

SOUZA, P; PLATT NETO, O. A. A composição e a evolução das despesas com pessoal no Estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 11, n. 33, p. 66-81, ago./nov. 2012. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/CRCSC/article/view/1301>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

SCHMIDT, P.; SANTOS, J. L. **Avaliação de Ativos Intangíveis 2**. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2000 a 2012**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=transparenciaRelatorioGestaoFiscal>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

_____. **Portaria nº 82, de 17 de agosto de 2005**. Estabelece limites de despesas com pessoal e encargos sociais para o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/portariapr082-2005.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

_____. **Sistema Judiciário Brasileiro: organização e competências**. Notícias STF, [s. L.], p. 17, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=169462>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal: Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2001 a 2013**. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/central-de-informacoes-results?b=Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+Fiscal&o=ant&assunto=&tipo_arquivo=&ano=&mes=>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

_____. **Demonstrativo das Despesas com Pessoal: Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre de 2000**. Cópia disponibilizada pela Gerência de Informações Fiscais (GEINF/CCONT). Assunto: Re: RGF. Arquivo em anexo: RE-

LATORIO DE GESTÃO FISCAL.pdf. Mensagem recebida por: mari.campa@yahoo.com.br. Data de recebimento: 2 set. 2013.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Demonstrativos das Despesas com Pessoal:** Anexo I dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes aos terceiros quadrimestres dos anos de 2000 a 2013. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_gestao_fiscal>. Acesso em: 2 fev. 2014.

5

Aliados ou adversários na construção da notícia? Um estudo sobre a relação dos líderes da Assembleia Legislativa mineira com os jornalistas* **

Randy Razuq Ferreira

Servidor da ALMG. Graduado em Comunicação Social (Jornalismo) pela Universidade Federal de Viçosa.

Ângela Cristina Salgueiro Marques

Orientadora da pesquisa. Professora adjunta do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e doutora em Comunicação Social pela mesma instituição. Pós-doutorada em Comunicação e em Ciências Sociais em Grenoble – França.

Resumo: Este artigo teve por objetivo verificar, sob a perspectiva dos deputados estaduais mineiros que exercem a função de liderança, como é a relação profissional que estabelecem com os jornalistas da imprensa em geral e qual visão têm da cobertura que esses profissionais fazem do Poder Legislativo. Foram utilizadas as noções de esfera pública (HABERMAS, 1997), meios de comunicação de massa (ALDÉ, 2004; GOMES, 2004) e *accountability* (ESPINOSA, 2012), que, articuladas, podem oferecer pistas interessantes acerca das relações entre dois atores centrais à constituição de cenas políticas de debate e tomadas de decisão: jornalistas e políticos. Também foram utilizados os conceitos de co-

* Artigo apresentado pelo primeiro autor como requisito para a conclusão do curso de pós-graduação em Poder Legislativo e Políticas Públicas, com ênfase em Comunicação Pública, pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), em abril de 2014.

** Os autores agradecem aos pareceristas pelas valiosas sugestões apresentadas a este artigo.

municação política e comunicação pública (DUARTE, 2010; KOÇOUSKI, 2012), imagem política (GOMES, 2004) e ética jornalística (LAGE, 2006; Martino, 2010), de modo a conferir destaque às opacidades e tensões que caracterizam tais relações. À luz dessas teorias e desses conceitos, foram realizadas entrevistas com seis deputados que ocupavam cargos de liderança em 2013. Na análise, constatou-se que os líderes afirmam manter uma relação satisfatória com os profissionais da mídia, mas desejam uma cobertura mais diversa e analítica, capaz de reconhecer os pontos positivos da atuação parlamentar.

Palavras-chave: Construção da notícia. Deputados. Jornalistas.

Abstract: *The aim of this work is to analyze, from the perspective and view of the state representatives who are the assembly leaders in Minas Gerais, what kind of professional relation establish with the press in general and how effective is the media coverage of the Legislative Branch. This article has taken into account the concepts of public sphere (Habermas, 1997), mass media (Aldé, 2004; Gomes, 2004) and accountability (Espinosa, 2012) which can offer interesting insights on the relationship between two central actors of political scenes of debate and decision making: journalists and politicians. The concepts of political communication and public communication (Duarte, 2010; Koçouski, 2012), political image (Gomes, 2004) and press ethics (Lage, 2006; Martino, 2010) were used in order to highlight the opacities and conflicts that characterize those relations. Six representatives who held leadership positions in 2013 were interviewed. All of them sustain they have a satisfactory relationship with the members of the press, but they desire a more analytical press coverage. And the representatives still suggest: the media should recognize the positive aspects of parliamentary activity.*

Keywords: *Press coverage methods. State representatives. Journalists.*

1 – Introdução

Um ponto-chave da atividade jornalística de construção da notícia é a relação fonte/jornalista. É praticamente impossível a produção desse conteúdo sem que tal interação aconteça em algum momento e em alguma medida. Diante disso, este artigo buscou resposta para a seguinte pergunta: sob a perspectiva dos deputados estaduais mineiros que exercem a função de liderança, como é a relação que estabelecem com os jornalistas da imprensa

sa em geral e qual visão têm da cobertura que esses profissionais fazem do Legislativo estadual?

A comunicação dos políticos com a sociedade por meio da mídia mostra-se importante e necessária, porque o cidadão precisa ter acesso à informação e às decisões governamentais para formar opinião sobre temas políticos. Além disso, de acordo com Aldé (2004, p. 19), os cidadãos da democracia contemporânea estão inseridos em uma esfera pública, destinada à discussão de assuntos de alcance coletivo, cada vez mais dependente dos meios de comunicação de massa, que crescem em importância e se constituem como os canais de informação política mais relevantes e acessíveis. Os próprios políticos reportam-se aos agentes midiáticos quando prestam contas das decisões tomadas e das ações por eles realizadas, na expectativa de garantir um caráter público e dialógico à sua gestão.

Espinosa (2012, p. 16) ressalta que uma conquista importante do processo de democratização em desenvolvimento pelo mundo é a transparência e a prestação de contas das atividades desempenhadas nas entidades públicas, para que os atores não governamentais possam participar da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Complementando essa lógica, conforme ressaltado por Araújo (2006, p.1), nas sociedades ditas modernas e democráticas, os sistemas políticos se alicerçam no funcionamento satisfatório das instituições e na livre participação dos cidadãos na vida pública, o que torna fundamental o papel da comunicação. Ele destaca a participação de três atores: as organizações políticas, a mídia e os públicos. É nesse contexto que age especificamente a comunicação política – uma troca de informação entre instituições, governantes e governados, por meio de canais de transmissão e outros processos dialógicos que podem ser estruturados ou informais.

O ideal é que essa comunicação política ocorra nos moldes de uma comunicação pública, isto é, pautada principalmente pelo interesse público, reconhecendo o “direito do cidadão – não apenas em seu contato direto com o Estado, mas também quando é

representado por meio da imprensa ou de qualquer outro tipo de coletividade – de ser informado sobre os atos dos governos/administrações” (KOÇOUSKI, 2012, p. 91). A comunicação pública prevê, além da difusão de informações institucionais aos cidadãos, a constituição de esferas públicas nas quais seja possível uma troca argumentativa ampliada entre agentes políticos e cidadãos. Tal troca só se efetiva por meio da mediação dos jornalistas.

Trata-se de um processo dinâmico e complexo, que permite variados recortes e análises, entre eles a relação político/jornalista. Na construção da notícia, fontes de informação e profissionais da mídia mostram-se mutuamente dependentes e, no caso do noticiário político, tal subordinação parece ser ainda mais flagrante. Os políticos precisam ganhar visibilidade na esfera pública e conter repercussões que possam ser inconvenientes a eles. Já os jornalistas cumprem a batalha diária de levantar pautas e entrevistas que abasteçam a editoria na qual trabalham. E, além da rotina ligada à representação de fatos e acontecimentos, os jornalistas também têm que lidar com interesses diversos de poder e mercado, com assimetrias e pressões que interferem não só no resultado dos discursos que produzem, como também na conduta ética que elegem ou são compelidos a seguir.

Como grande parte do fluxo informacional entre político e eleitor passa pelo crivo dos profissionais que trabalham nas organizações jornalísticas, é justificável a proposta deste trabalho de aprofundar o estudo da relação que se opera entre deputados estaduais e jornalistas. Segundo Paula (2009, p.1), pesquisadores de Comunicação Política ainda dedicam pouca atenção à relação entre a mídia e as instituições básicas da democracia, “especialmente a cobertura política cotidiana do Poder Legislativo”. A maior parte das investigações confere mais destaque à cobertura midiática impressa e eletrônica de processos políticos eleitorais.

Esta pesquisa, que é teórico-prática, procurou resultados que desafiem pressupostos acerca de como Estado e cidadãos podem criar interlocução por meio da mediação da imprensa. Almejou-se, também, aprimorar os conhecimentos ligados aos campos de estudo em questão – política e comunicação. Essa in-

terseção de saberes e práticas tem potencial para ser mais bem explorada pelo meio acadêmico. Lima (2007, p. 84) lembra que “este é um campo ainda não plenamente consolidado, na confluência entre os estudos da Comunicação e da Ciência Política, em que várias concepções teóricas estão em disputa e coexistem interpretações conflitantes sobre a mesma realidade”.

Desse modo, este artigo teve como objetivos específicos: analisar se os líderes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) consideram o trabalho do jornalista e, conseqüentemente, da imprensa, importante para a sua interlocução com a sociedade; analisar se a interação deputados/jornalistas acontece com confiança ou desconfiança; verificar se há pontos de tensão e, caso existam, se são passíveis de solução; e investigar se esses parlamentares procuram atender satisfatoriamente às demandas dos jornalistas ou se as veem como acessórias para manifestar suas posições e ações perante o cidadão.

O artigo encontra-se dividido em três partes. Na primeira parte, busca-se apontar algumas das *nuances* que marcam as relações entre fontes políticas e jornalistas, destacando trocas e conflitos aparentemente importantes. Além disso, traça-se um breve panorama acerca de como os parlamentos e os parlamentares são comumente representados na mídia. A segunda parte destina-se à explicitação da metodologia utilizada para a elaboração do trabalho. A terceira parte é dedicada à análise dos dados.

1.1 – Fontes políticas e jornalistas: quem é quem

Antes de discorrer sobre a relação fonte/jornalista, faz-se necessário elucidar de que “fonte” e de que “jornalista” trata este trabalho. De um modo geral, jornalista é o profissional que atua principalmente na apuração, produção, redação e/ou edição de conteúdos jornalísticos em veículos como jornal, revista, rádio, TV e portal de internet.

O jornalista também pode ter sua atuação circunscrita ao interior de organizações públicas ou privadas nas quais, ocupando o cargo

de assessor de comunicação, exercerá tarefas como elaboração de materiais noticiosos, atendimento à mídia e apoio aos assessores. Contudo, neste trabalho, considera-se, para fins de análise, o jornalista de imprensa que, no cotidiano, atua na interpelação das fontes jornalísticas e que é comumente chamado de “repórter”, independentemente da plataforma para a qual elabora notícias.

Já “fonte” é um conceito mais amplo e que tem uma multiplicidade de definições na literatura. A definição mais apropriada para este artigo é a que foi elaborada por Santos (1997)¹, citado por Marinho (2000, p. 353):

As fontes podem definir-se como atores que os jornalistas observam e entrevistam, no sentido do fornecimento de informação e sugestão noticiosa, enquanto membros e representantes de grupos de interesses organizados ou não, bem como de setores mais vastos da sociedade ou do País.

Mais especificamente, esta pesquisa refere-se à fonte política, no caso deputados estaduais de Minas Gerais que atuam como líderes no Parlamento. As fontes se mostram essenciais para o exercício do jornalismo. Pelegrini (2008, p. 279) afirma que, “a rigor, não há jornalismo sem fonte. O jornalista precisa de contatos para se certificar da veracidade de uma informação ou aprofundar seu conhecimento sobre determinado assunto que poderá ser abordado”. De maneira complementar, Lage (2006, p. 49) afirma que “é tarefa comum dos repórteres selecionar e questionar essas fontes, colher dados e depoimentos, situá-los em algum contexto e processá-los segundo técnicas jornalísticas”.

Somado a isso, segundo Schmitz, no atual cenário, assiste-se a uma espécie de “profissionalização” das fontes que vem transformando o jornalismo:

As fontes também utilizam as técnicas e os procedimentos jornalísticos, como a objetividade; detêm o ‘conhecimento acerca de’ assuntos carregados de noticiabilidade; oferecem conteúdos ‘embalados’ de interesse

1 SANTOS, R. A negociação entre jornalista e fontes. Coimbra: Minerva, 1997.

público. Enfim, apropriam-se dos processos, princípios e do 'saber do jornalismo', que antes eram privativos dos jornalistas nas redações da mídia (2010, p. 13).

Argumento semelhante desenvolve Chaparro (2010), para quem as fontes não podem ser mais vistas como pessoas que possuem e guardam informações. Fontes podem ser, também, instituições produtoras de conteúdo (fatos, falas, saberes, produtos e serviços com características de notícia). Segundo o autor, essas múltiplas fontes têm seu discurso e pensamento configurado por aquilo que noticiam, “exercitando aptidões que lhes garantem espaço próprio nos processos jornalísticos, nos quais agem como agentes geradores de notícias, reportagens, entrevistas e até artigos” (2010, p. 19).

Já o jornalista tem a tarefa de “investigar, reunir, contextualizar criticamente e transmitir com regularidade ao grande público, ou a segmentos dele, informações da atualidade, por meio de veículos de comunicação” (DUARTE; FONSECA JÚNIOR, 2010, p. 344). Esse papel ganha ainda mais notoriedade quando inserido no contexto político, haja vista a midiatização² cada vez maior da política e da vida social. Os jornalistas têm participação direta na vida pública e dependem deles, em grande parte, a visibilidade das manifestações e instituições políticas (ARAÚJO, 2006, p. 2).

Habermas (2008, p. 14) destaca que nenhuma esfera pública política funcionaria sem os profissionais do sistema midiático – principalmente os jornalistas que editam notícias, relatos

2 Segundo José Luiz Braga (2012, p. 50), a midiatização pode ser compreendida como “uma criação e recriação contínua de circuitos, nos quais, articulados com processos de oralidade e processos do mundo da escrita, os processos que exigem ou exercem intermediação tecnológica se tornam particularmente caracterizadores da interação. (...) Isso corresponde a dizer que, na sociedade em midiatização, não são os meios, as tecnologias ou as indústrias culturais que produzem os processos, mas sim todos os participantes sociais, grupos, sujeitos e instituições que acionam tais processos e conforme os acionam. (...) Assim, a midiatização se apresenta hoje como principal mediação de todos os processos sociais”, não correspondendo apenas ao aprimoramento do aparato tecnológico, mas também a matrizes sociais, interacionais e culturais, que vão sendo tentativamente elaboradas para assegurar interações e circuitos comunicativos.

e comentários – e os políticos. Além de ocupantes do centro do sistema político, estes últimos se comportam como coautores e destinatários das opiniões públicas, ou seja, daqueles posicionamentos que se caracterizam como uma visão geral da sociedade em relação às temáticas que ganham visibilidade e são discutidas.

A mídia nem sempre ocupou papel positivo na concepção de esfera pública definida por Habermas. Alimentado pelas considerações feitas por Adorno e Horkheimer em *Dialética do esclarecimento*, ele defendeu um argumento fatalista na década de 1960, ao escrever *Transformações estruturais da esfera pública* (1962-1984). Segundo Habermas, a rede comunicativa formada por um público composto de cidadãos privados que debatem racionalmente e publicamente (alimentados pela imprensa de opinião) entrou em colapso. A esfera pública, acrescenta, havia se convertido em veículo de propaganda que, refeudalizada³, passa a assumir “traços feudais, pois os ofertantes ostentam roupagens e gestos de representação perante clientes dispostos a segui-los” (1992, p. 229).

Depois de receber várias críticas e de observar os desdobramentos de pesquisas norte-americanas ao longo das décadas de 1960 e 1980, Habermas faz várias revisões acerca do significado de esfera pública, chegando a apresentar, em *Direito e democracia*, uma formulação hoje amplamente conhecida e que salienta a ideia de rede. Nesse sentido, a esfera pública não deve ser compreendida no singular (uma única esfera, exclusiva e homogênea), mas sim como uma “rede pública e inclusiva de esferas que se sobrepõem umas às outras, cujas fronteiras reais, sociais e temporais são fluidas” (1997, p. 33). E ainda: “uma rede de discursos e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas” (1997, p. 47).

3 A noção de “refeudalização da esfera pública” é explicada por Habermas da seguinte maneira: a mídia elabora uma representação dramática e estereotipada de fatos, promovendo mais assentimento e aclamação do que propriamente discussão. Assim, “a esfera pública se torna uma corte, perante cujo público o prestígio é encenado – ao invés de nele desenvolver-se a crítica” (1992, p. 235).

Nessa concepção atual, os meios de comunicação articulam o conteúdo discursivo que circula nos diferentes espaços de interação cotidiana, trazendo para a linha de frente os temas que os profissionais julgam relevantes, que permitem a aproximação ou contraposição de perspectivas e que promovem a prestação de contas entre vários interlocutores. Assim, a mídia parece ser descrita como suporte material adequado para a circulação de visões privadas, configurando redes de discursos e negociações tematicamente organizadas.

É importante notar que Habermas nunca abandonou o cerne da crítica feita ao papel que a mídia tem sobre a configuração de esferas públicas. As dinâmicas de poder internas ao funcionamento dos meios de comunicação se tornam mais evidentes, sobretudo quando a produção de enquadramentos está associada ao trabalho discursivo de agentes políticos e institucionais poderosos que estão continuamente engajados em disputas para atribuir significados sobre os eventos correntes. Essas estratégias ficam mais evidentes em um artigo publicado por Habermas em 2006 e traduzido para o português em 2008:

Existem dois tipos de atores sem os quais nenhuma esfera pública política poderia funcionar: os profissionais do sistema *media* – especialmente os jornalistas que editam as notícias, relatos e comentários – e os políticos que ocupam o centro do sistema político, e são tanto coautores quanto destinatários das opiniões públicas. A comunicação política mediada é conduzida por uma elite. (...) Os jogadores que se encontram no palco virtual da esfera pública podem ser classificados em termos do poder ou do “capital” que possuem à sua disposição. A estratificação das oportunidades de transformar o poder em influência pública através dos canais de comunicação mediada revela, assim, uma estrutura de poder. Esse poder é coagido, contudo, pela reflexividade peculiar de uma esfera pública que permite a todos os participantes a chance de reconsiderar o que entendem por opinião pública (2006, p. 415-416).

A atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil leva Habermas a admitir a existência simultânea de um potencial autoritário e de um potencial emancipatório presentes nas prá-

ticas midiáticas⁴, sendo que o segundo depende da autonomia de sujeitos aptos a buscar, na discussão pública, um ponto de vista moral capaz de justificar o interesse coletivo, vencendo as imposições institucionais e simbólicas que constroem interpretações, opiniões e decisões.

1.2 – Trocas e conflitos entre fontes políticas e jornalistas

De acordo com Marinho (2000, p. 351), a abordagem da relação fonte/jornalista não é inédita nem recente nos estudos de jornalismo. No início da década de 1990, por exemplo, o pesquisador italiano Paolo Mancini analisou exatamente a dinâmica das relações de confiança e suspeita entre jornalistas e políticos, deixando como legado elementos para o estudo dessa interação.

A relação entre fontes políticas e jornalistas evidencia um tipo de “permuta”: enquanto estes querem informação para distribuir à sociedade, aquelas querem publicidade para suas ações e para dar resposta aos cidadãos sobre suas demandas e pressões. Essa postura dos políticos enquadra-se no que se convencionou chamar de *accountability*⁵. Complexa, a comunicação que se opera entre ambos é regida por mecanismos de regula-

4 “O meu diagnóstico do desenvolvimento linear de um público politicamente ativo para o público recluso numa privacidade perversa, de um ‘público que debate cultura para um consumidor de cultura’, é demasiadamente simplista. Neste momento, eu era por demais pessimista diante do poder de resistência e, sobretudo, do potencial crítico de um público de massa pluralista, internamente diferenciado. Os determinismos presentes nas abordagens de classe estavam apenas começando a ser desafiados pelos estudos dos usos culturais que tais públicos fazem das formas simbólicas” (HABERMAS, 1992, p. 438).

5 “O termo inglês *accountability* foi traduzido ou usado como fiscalização, responsabilização ou controle, embora o uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido seja o da prestação de contas. Assim, cumpre fundamentalmente aos governantes e tomadores de decisões, ao assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação iniludível de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou, ainda, do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população” (ESPINOSA, 2012, p. 16).

ção e conflitos, “em que cada um dos lados tenta ampliar a sua parte dos ‘ganhos’, em função do que pode oferecer e, ao mesmo tempo, obter do outro” (ARAÚJO, 2006, p. 4).

Duarte e Fonseca Júnior reforçam que:

O contato entre fonte e jornalista faz parte de um processo mútuo de conquista. O jornalista cativa a fonte por sua capacidade de ser fiel às explicações obtidas, apresentando uma matéria que, mesmo negativa, seja correta. A fonte obtém a simpatia do jornalista por sua capacidade de oferecer-lhe não apenas o produto essencial – a informação –, mas também as condições necessárias para a realização de seu trabalho (2010, p. 352).

Paula (2009, p. 9) afirma que não é possível apontar “quem depende mais de quem” nesse processo, visto que a conjuntura é determinante em cada situação. Para reforçar essa ideia, a autora recorre a exemplos extremos citados por entrevistados em sua pesquisa. Em períodos eleitorais, os parlamentares ficam mais “dóceis”, isto é, mais receptivos ao trabalho dos jornalistas porque precisam de espaço no noticiário. Já na ocasião de CPIs, são os jornalistas que necessitam “cortejar” as autoridades políticas, mostrando-se mais dependentes.

Desse modo, ficam evidenciadas interfaces conflitantes na referida relação. Na prática, um confronto de perspectivas, que, conforme Chaparro (2010, p. 20), a tradição e a cultura do jornalismo realçam: jornalistas necessitam estar obrigatoriamente vinculados ao interesse público; e instituições (no caso deste trabalho, os políticos) em ações que podem ser orientadas pelo interesse particular.

Esse “antagonismo” explica, em parte, porque tantas pessoas encaram como um desafio falar com jornalistas:

É uma atividade que envolve a perspectiva de exposição pública, profundos sentimentos relacionados à autoestima e a incerteza de que as informações serão veiculadas segundo suas expectativas. A fonte procura apresentar as informações de acordo com seus objetivos; o jornalista adapta-as com base em critérios que fogem

ao controle da fonte. Jornalistas e fontes também podem funcionar como parceiros ou adversários, defender objetivos comuns ou interesses antagônicos (SANTOS, [s.d.]). Como se mover nesse campo minado? (DUARTE; FONSECA JÚNIOR, 2010, p. 345).

Para Lage (2006, p. 68), muitas notícias não seriam conhecidas pelo público se não fosse a iniciativa das fontes em divulgá-las por algum interesse, mais legítimo ou menos legítimo, como o dever moral de manter a sociedade informada; a intenção de obter prestígio do público e da mídia; a necessidade de conter versões inconvenientes de um fato; o desejo de desmoralizar um adversário ou concorrente.

1.3 – O parlamento e os parlamentares na mídia

No Brasil, o senso comum aponta para a predominância de abordagens negativas quando o assunto é a cobertura que a imprensa faz da atividade parlamentar e do funcionamento das casas legislativas. Polêmicas, denúncias de corrupção e exemplos de mau uso do dinheiro público, entre outros assuntos correlatos, estão sempre na ordem do dia da mídia.

As representações imagéticas que figuram no noticiário podem levar ao entendimento de que não se trabalha nos parlamentos ou, ainda, que eles constituem um apêndice que precisa ser extirpado do sistema político brasileiro. Sendo assim, é possível que a postura e as atitudes dos deputados perante os jornalistas sofram influência dessa crença – quase universal, diga-se de passagem – de que “a mídia vai ao parlamento apenas para falar mal”.

Ao analisar a cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros nos cinco primeiros anos do processo de redemocratização do País, o trabalho executado por Jorge (2003, p. 64) já apontava a ausência de notícias publicadas sobre a atuação dos congressistas nas comissões e subcomissões, por exemplo, além de explicações didáticas acerca do processo legislativo, do trabalho parlamentar e da estrutura do Parlamento.

Em uma perspectiva mais recente, o estudo desenvolvido por Paula (2009, p. 10) sobre uma casa legislativa mostrou que o viés negativo sobressai pelo fato de os jornalistas atribuírem para si a tarefa de “mostrar os desvios do Poder”. O que existe de positivo na arena política não tem “noticiabilidade” sob a ótica desses profissionais, que apregoam ser responsabilidade dos assessores parlamentares a divulgação de tal notícia. Tem-se, assim, o imaginário do jornalismo como “cão de guarda” (*WATCHDOG Journalism*).

Jorge (2003, p. 64) destaca que, nas sociedades contemporâneas, o acesso do cidadão às informações políticas se faz, quase sempre, por meio dos veículos de comunicação, que noticiam tanto o que se passa no interior das instituições políticas quanto o que seus representantes fazem fora delas⁶.

Para Aldé (2004, p. 132-135), por sua homogeneidade discursiva, repetição, acessibilidade e *status*, a mídia é um quadro de referência de destaque para a obtenção de enquadramentos pelos sujeitos e pelo qual eles constroem as explicações mais recorrentes do discurso sobre a política. No entanto, “outros quadros de referência interpessoais (vida familiar, social e do trabalho; participação em instituição religiosa; militância sindical, etc.) interagem com cada indivíduo, modificando e condicionando seu uso da mídia”. Quanto maior a variedade desses quadros de referência, maior será a quantidade e a complexidade dos esquemas explicativos do cidadão comum para a política e os demais assuntos.

Dadas as razões já expostas, e como a mídia, por si só, tem papel preponderante para a formação da visão política dos cidadãos, a cobertura jornalística do Legislativo apresenta forte potencial para contribuir para a chamada “crise de represen-

6 Tal realidade pode ser comprovada por meio dos números apresentados por Lima (2007, p. 91). Pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi, em 2006, revelou que 71% dos entrevistados disseram ter a televisão, os jornais ou o rádio como principais fontes de informação política. Sozinha, a TV foi a primeira opção de 58% dos consultados. Para completar, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), 90,3% dos domicílios brasileiros possuíam pelo menos um televisor, em 2004.

tatividade” – um sentimento de descrédito e indiferença da população diante das instituições e dos agentes políticos. Contudo, ressalte-se que outras razões sócio-históricas, em que este trabalho não vai se ater, também colaboram para a visibilidade negativa do Parlamento.

Sem abrir mão do seu papel fiscalizador (*Watchdog*), jornalistas e veículos de comunicação poderiam acompanhar de maneira menos rasa as atividades legislativas. Barros e Bernardes (2009, p. 2) alertam que a desinformação do cidadão sobre o Poder Legislativo compromete a legitimidade da representação popular: “Os deputados e senadores são eleitos pelo povo. Como eles podem, então, representar seus eleitores se a população não é devidamente informada sobre suas atividades rotineiras, como pronunciamentos, projetos de lei, participação em comissões?”

Ao lado da desinformação, está também a desorganização na disponibilização de dados relativos a decisões e ações políticas. Mesmo existindo plataformas *on-line* de difusão de documentos, atas e notícias, os cidadãos afirmam ser difícil não só acessá-los, como também produzir articulações inteligíveis acerca deles. Assim, não se trata meramente de uma questão de simples disponibilização, mas também de organização da comunicação política e de aprimoramento das habilidades interpretativas dos cidadãos a partir de enquadramentos disponíveis e do engajamento deles em esferas de discussão e participação.

2 – Metodologia

Para averiguar como é a relação profissional dos deputados estaduais com os jornalistas da imprensa, a proposta deste artigo foi realizar uma pesquisa com abordagem qualitativa, por meio de entrevistas com seis parlamentares que ocupavam as principais lideranças na ALMG (Maioria, Minoria, Governo e Blocos Parlamentares), em 2013. Na impossibilidade de esses deputados serem ouvidos, seus respectivos vices foram escolhidos (no caso, só um vice-líder precisou ser ouvido). O foco nos líderes tem uma razão de ser: no dia a dia, trata-se dos deputados que

mais tendem a interagir com a mídia, haja vista que se comportam como porta-vozes dos variados grupos parlamentares existentes no Legislativo.

Para Bertucci (2013, p. 63), “de natureza subjetiva, a entrevista constitui um dos mais úteis instrumentos de coleta de dados na área de ciências sociais aplicadas”. As entrevistas analisadas no trabalho – baseadas em roteiro semiestruturado de sete perguntas (semiestruturado porque permitiu indagações complementares aos entrevistados) – foram realizadas pelo próprio autor no respectivo gabinete parlamentar. As entrevistas foram gravadas em áudio, com autorização prévia dos participantes, e transcritas para análise posterior.

Ressalte-se que, alegando falta de disponibilidade para atender o entrevistador, um dos parlamentares optou por responder às questões via *e-mail*. As entrevistas foram realizadas entre os dias 4 e 19 de fevereiro de 2014. A identidade dos entrevistados foi preservada pela pesquisa, inclusive como forma de obter posicionamentos mais próximos da realidade. Por isso, de acordo com a ordem de realização das entrevistas, os seis deputados foram identificados apenas pelas letras A, B, C, D, E e F. É importante dizer que foram suprimidas das falas dos entrevistados detalhes considerados de pouca relevância para o trabalho ou que pudessem identificar os autores com clareza.

Quanto aos fins, pode-se dizer que a pesquisa é descritiva/aplicada, por tentar descrever e analisar determinados fenômenos e comportamentos organizacionais. Já em relação aos meios, a pesquisa é bibliográfica/estudo de caso. Bibliográfica, porque uma revisão de literatura com base no tema se mostrou indispensável para subsidiar a análise dos dados coletados. E estudo de caso, porque, conforme salienta Bertucci (2013, p. 53), é um trabalho “de natureza eminentemente qualitativa” e que se vale “de dados coletados pelos pesquisadores por meio de consulta a fontes primárias e/ou secundárias (não públicas e/ou públicas, respectivamente), de entrevistas e da própria observação do fenômeno” – definição que abrange a proposta deste artigo.

3 – Análise dos dados

Com vistas a facilitar a análise das entrevistas realizadas pela pesquisa, este item foi subdividido em três partes, que contêm os seguintes eixos centrais: o jornalista como mediador e a importância do seu trabalho; a credibilidade e a ética jornalísticas; e a seleção das pautas e a qualidade da cobertura.

3.1 – O jornalista como mediador e a importância do seu trabalho

Em primeiro lugar, frisa-se que os deputados-líderes entrevistados para este artigo apresentaram, em geral, posicionamentos semelhantes diante das questões feitas pelos pesquisadores. Todos relataram, por exemplo, ter uma relação profissional positiva com os jornalistas da imprensa que cobrem o trabalho parlamentar no qual estão envolvidos. O que se observou também foi a disposição da maioria dos deputados de reconhecer o jornalista primordialmente como um agente da mídia, isto é, como um profissional que não tem total responsabilidade pelo que é noticiado pelos veículos:

A relação é muito boa. Um fato interessante é que, à medida que os anos foram passando (...), essa relação só vem melhorando, muito por conta dessa questão da confiança, de se tornar uma fonte de notícia dentro da Casa. Acho que os próprios jornalistas esperam um pouco o amadurecimento do parlamentar para poder aproximar um pouco mais (líder A).

De modo geral, tenho muito boas relações com os jornalistas da imprensa mineira, muitos deles até se tornaram grandes amigos. Na verdade, a meu ver, o que deteriora a relação entre um deputado e a imprensa mineira não é o jornalista, mas os próprios veículos de comunicação, cujas linhas editoriais, em geral, são notoriamente tendenciosas (líder D).

É uma relação muito boa. Só não é melhor porque sabemos que tem um problema hoje no Brasil de redação. Nem sempre o que o jornalista pergunta à gente, sai publicado. E, às vezes, sai um pouquinho diferente também, porque os donos dos jornais têm alguns ali-

nhamentos políticos. A gente dá não sei quantas entrevistas e, no outro dia, não sai nada do que a gente falou. Quando sai, sai relativo. Sabemos que o problema não é do jornalista, não é do profissional, é um problema de alinhamento político do veículo de comunicação. O jornalista hoje não está tendo muita liberdade para cobrir, de fato, o que acontece no dia a dia. Ele faz uma cobertura, mas alinhada com aquilo que a direção do jornal quer que saia para o povo (líder E).

Aldé (2004, p. 25) sugere haver, de fato, um risco constante de alinhamento partidário dos meios de comunicação por conta da sua estrutura econômica de propriedade: “Essa preocupação ganha cores bastante concretas quando se sabe que, no Brasil, mais da metade das emissoras de rádio e de televisão pertence a políticos, parentes ou pessoas ligadas a políticos”.

Apesar de destacarem a existência de um filtro e de uma edição jornalística nem sempre desejáveis, os deputados consideram que o trabalho dos jornalistas-repórteres tem importância para a interlocução deles com o cidadão. O líder A, inclusive, ressalta que até a notícia com viés negativo é relevante para a sua atuação. Por outro lado, eles consideram que outros canais de informação são indispensáveis para se aproximar do eleitor, mas não deixando de evidenciar uma visão restrita de comunicação política apenas para fins de divulgação:

(...) Aquele ditado: falem bem, falem mal, mas falem de mim. Acho que é muito por aí. Principalmente para nós, que de quatro em quatro anos temos que disputar eleição, é um vestibular. Ter o nome em evidência é sempre importante. É claro que as notícias negativas não dão um ganho político que outra exposição mais positiva ou referente ao trabalho legislativo dá. Mas, de toda maneira, é uma exposição que se tem (líder A).

(...) A imprensa efetivamente é o canal mais poderoso, importante. Mas, como existe de maneira subliminar uma má vontade da imprensa com o parlamento e os políticos, todos nós, deputados, somos obrigados a utilizar outros canais de divulgação do nosso trabalho. A gente usa as mídias sociais, fazemos nosso próprio boletim, divulgamos pro interior porque os jornais não dão ênfase (...) (líder B).

Tem importância o trabalho do repórter, sem dúvida, porque o eleitor quer cada vez mais ficar bem-informado. Com os instrumentos de comunicação que temos na atualidade, passando inclusive pela internet, o eleitor precisa ficar informado e tende a buscar cada vez mais informação. (...) O deputado, realmente, precisa trabalhar. Ele, trabalhando, tem notícia e não tem nenhum receio da imprensa, da notícia a ser transmitida aos seus eleitores. Eu trabalho muito e quero que o meu trabalho seja transmitido para Minas Gerais e para o meu eleitorado, em particular. Como líder, é pela imprensa que falo mais com o eleitorado de Minas Gerais de modo geral. Como deputado da minha região, eu comunico mais por outras alternativas, como *site*, internet, corpo a corpo, contato direto, visitando muitas bases (Líder C).

A preocupação dos deputados em ter visibilidade positiva perante o eleitorado relaciona-se com o que Gomes (2004, p. 239-242) chama de “política da imagem”. Na análise da prática política contemporânea, afirma o autor, é cada vez mais notório o consenso de que a disputa política se converteu na imposição da imagem pública dos atores políticos. Assim, da batalha eleitoral ao jogo político cotidiano, a disputa política se resolve pela construção, pelo controle e pela determinação da imagem de indivíduos, grupos e instituições inseridos nas tramas e dinâmicas do universo da política.

Segundo Gomes, o fenômeno da imagem pública, na sua forma política, parece tão antigo quanto o fenômeno da vida pública. A atenção com a imagem, a fama, o nome e a reputação sempre acompanhou a prática política. O que trouxe esse fenômeno para o centro da política contemporânea foi, principalmente, o advento de sociedades democráticas, que carregam consigo a noção de esfera pública, e o predomínio da comunicação de massa como lugar em que se realiza aquilo que é socialmente visível.

Logo, a preocupação com a imagem na política ganhou novas dimensões. A experiência democrática, baseada na existência de uma esfera pública e de eleições, reposicionou a importância da política de bastidores e gabinetes. “Para além dos efeitos sobre a opinião pública (que é o resultado do debate na esfera pública), o cuidado com a imagem tornou-se decisivo para o fato eleitoral

e, por meio desses dois fatores, para a produção de efeito na esfera pública deliberativa” (GOMES, 2004, p. 263).

De certa maneira, os deputados revelam uma impossibilidade de controle total sobre sua imagem pública, principalmente quando se considera a ação midiática. Gomes (2004, p. 264) explica que a comunicação de massa está sujeita a interesses sociais e políticos. Seus princípios e lógicas interferem na forma como ela irá selecionar, estruturar e disseminar imagens públicas. Portanto, não há que se falar em neutralidade, mas em interferência.

Habermas (2008, p. 17) enfatiza que os meios de comunicação de massa também constituem uma fonte de poder, principalmente pelo seu caráter tecnológico. Para o teórico, os agentes que atuam em setores politicamente privilegiados da mídia (repórteres, colunistas, editores, diretores, produtores e proprietários) exercem o poder porque selecionam e processam conteúdos políticos relevantes, intervindo na formação de opiniões públicas e na distribuição de interesses.

Considerando as respostas dos deputados a outras perguntas, percebe-se que eles estão quase sempre dispostos a atender os jornalistas, mesmo quando estão atarefados. Procurar os jornalistas por conta própria parece bem mais raro e, quando isso acontece, normalmente é para sugerir alguma pauta ou manifestar opinião sobre algo. Embora no geral considerem *media training* (curso para aprender a lidar com a mídia sobretudo em situações de crise) uma iniciativa válida, apenas dois dos seis deputados já o fizeram alguma vez:

Não vejo jornalistas queixando de mim porque, sempre que me procuram, estou à disposição. (...) Costumo procurá-los, mas não é comum. Só mesmo quando vejo que está acontecendo, por exemplo, de ouvirem só um lado entre oposição e situação. Há bem tempo, fiz *media training*. Mas vejo que a Assembleia, ultimamente, não tem patrocinado muito esses cursos, não. Eu mesmo já fiz um curso com o Chico Pinheiro, que hoje é um locutor muito conhecido da Globo. (...) Não tenho dúvida de que o microfone de televisão, por exemplo, constrange a pessoa que não tem intimidade (líder C).

Estou sempre às ordens para atender os jornalistas, como para atender o cidadão. Nunca fiz treinamento formal para lidar com a mídia, mas acredito que estou em treinamento. Há muitos anos, cotidianamente, me vejo em treinamento (líder D).

Sempre estou disponível para os jornalistas. Quando a gente tem acesso (procura por conta própria), sim. Têm alguns que dão brecha, telefone; você tem contato direto e tal. Sempre que tenho oportunidade, sugiro uma pauta, para manifestar opinião em relação a determinado assunto. Fiz um curso (de *media training*) há dois anos. Gostei de fazer e minha relação com a imprensa melhorou bastante (líder E).

Gomes (2004, p. 279) afirma que a produção da imagem política é um processo complexo, com muitos interventores, que vai da emissão das mensagens e discursos caracterizadores até a elaboração da imagem pelo público. Esse processo seria constituído de três fases. A primeira compete aos próprios atores políticos, cabendo a eles “produzir e facilitar acesso a fatos, discursos e configurações expressivas que funcionam como sinais ou estímulos agenciados de tal forma que possam se inserir na esfera de visibilidade pública, controlada pela comunicação de massa”.

Isso significa que, ao se colocarem à disposição dos jornalistas para conceder entrevistas e prestar esclarecimentos, os líderes da ALMG estão contribuindo significativamente para construir ou reforçar a imagem deles perante a sociedade. Contudo, há as duas fases seguintes do processo de construção da imagem, nas quais o ator político não tem participação e controle. Na segunda fase, técnicos e outros atores sociais, particularmente no jornalismo, recodificarão os materiais provenientes da primeira etapa, conforme os critérios profissionais de avaliação do que é noticiável e as rotinas produtivas. Na terceira e última fase, é a vez de comparecer o público, que vai decodificar e transformar em imagem pública os materiais recodificados na segunda etapa.

Já o interesse de dois deputados em cursos de *media training* pode ter relação com o que Aldé (2004, p. 25-26) chama de “profissionalismo” midiático dos políticos. Segundo ela, governos e

políticos são fontes indispensáveis para o jornalismo, que, com suas rotinas industriais de produção, exige a incorporação, por meio dessas fontes, de uma série de transformações técnicas e estratégicas. Essas referidas mudanças têm levado ao tal “profissionalismo” dos atores políticos e com implicações, inclusive, nos critérios usados na cobertura política.

3.2 – A credibilidade e a ética jornalísticas

As entrevistas realizadas para este artigo revelaram que os jornalistas da imprensa que cobrem o trabalho parlamentar têm, em geral, credibilidade e legitimidade perante os deputados-líderes. Para manter ou aumentar essa credibilidade, os parlamentares exigem, de forma unânime, que suas declarações não sejam “distorcidas” pelos repórteres:

O jornalista terá credibilidade quando ele for fiel àquilo que for conversado. E ele perde a credibilidade, comigo já aconteceu algumas vezes, quando – na cobertura de um fato – eu mostro pra ele, por a mais b o que aconteceu, e a notícia vem diferente. Isso pra mim é altamente perverso. Ou quando põe na minha boca palavras que eu não falei, ou quando distorce o que eu disse. São situações que eventualmente acontecem, é a minoria (líder B).

Os jornalistas precisam registrar a informação na imprensa da forma como foi passada. O jornalista, a meu ver, não pode, claro, distorcer nada do que lhe foi transmitido. E, ao mesmo tempo, não acho muito aconselhável ficar insinuando ao deputado, ou a qualquer pessoa, o que o jornalista quer que ele fale. E, sim, buscar a informação como o deputado a tem. Muitas vezes, quando o deputado responde aquilo que ele sabe e aquilo que quer falar, mas o jornalista quer ouvir outra coisa diferente, ele nem registra a resposta na imprensa (líder C).

(É necessário aos repórteres) demonstrar seriedade, a verdade. (...) Mostrar que eles estão ali para fazer um trabalho bem-feito, e não para distorcer a realidade das coisas. Já dei entrevista pra determinado repórter que distorceu completamente tudo aquilo que falei. Ele fez uma montagem, colocou coisas lá que eu não falei (líder F).

De forma geral, o perigo da “distorção”, que pode pôr o líder em indisposição com o público ou em crise com o partido, é caracterizado pelos entrevistados como exceção ao trabalho mediador dos jornalistas, uma vez que parece prevalecer entre ambas as partes uma relação de confiança. Apenas um dos deputados disse ter passado pela situação em que um jornalista rompeu o acordo e revelou a procedência da informação que ele havia transmitido *off the record*:

“Numa conversa informal, o jornalista estava com o gravador ligado, sem eu saber. Aconteceu, mas eu estava ali falando a verdade, só que era uma verdade que eu não queria que as pessoas soubessem que havia saído da minha boca. Não foi legal, não” (líder F).

Lage reforça a importância da ética na relação do jornalista com as fontes, principalmente nos termos exigidos pelos deputados consultados. Ele destaca que essa relação precisa ser sincera e correta, lembrando que:

O direito fundamental da fonte é o de ter mantido o conteúdo (não a forma) do que revela. Isto significa não apenas o respeito ao valor semântico do que é informado, mas também às inferências que resultam da comparação entre o que foi informado e o contexto da informação (2006, p. 95).

Esse autor também ressalta que as fontes não devem negar que esses parlamentares tenham dito o que realmente disseram, nem impedir que as informações prestadas sejam confrontadas com outras, desmentidas pelos fatos ou consideradas em contextos de conflito. Do contrário, no lugar do jornalismo, haveria sistemas de difusão sem possibilidade crítica.

Por outro lado, como os próprios deputados reconheceram em outros momentos das entrevistas, o jornalista não está só na produção da notícia. Ele é um agente da mídia que não pode ser confundido com toda a engrenagem que constitui uma empresa jornalística. Martino (2010, p. 32) lembra que esse profissional tem um duplo vínculo, entre o interesse público e as condições de produção da notícia, o que implica contingências nas possibilidades de escolha.

A linha editorial do veículo poderá, por exemplo, no processo de edição do material jornalístico, ter grande influência sobre o que e como será realçada a declaração do político. “A ética jornalística é apresentada, por vezes, como uma espécie de tábua de logaritmos morais aplicados a uma prática jornalística livre de qualquer contingência externa, como se dependesse apenas da vontade do profissional” (MARTINO, 2010, p. 31).

3.3 – A seleção das pautas e a qualidade da cobertura

Em relação ao que ganha destaque pelos meios de comunicação, os deputados-líderes fazem severas críticas. Eles entendem que o noticiário sobre o Poder Legislativo não tem amplitude, visto que enfatizaria apenas os fatos de cunho negativo e generalizaria a atuação parlamentar, o que traz danos à sua respectiva reputação:

De modo geral, a cobertura é fidedigna, não há grandes distorções. Mas é muito tímida pela importância do que acontece aqui, do que é debatido e das consequências para a sociedade. Então, entra naquela má vontade. (...) Eles procuram quando é alguma coisa ruim, que, pra eles, pareça imoral, que pareça que não seja boa. Aí, fazem a cobertura máxima, vem pra cá uma ‘chuva’ de repórteres (líder B).

Os veículos que cobrem sistematicamente os trabalhos na ALMG são, a meu ver, os mais comprometidos, os mais dominados pela censura. Vez ou outra, um dos grandes veículos da imprensa mineira publica uma matéria instigante. Mas ela está quase sempre isolada, não vem de um profissional que acompanha cotidianamente o trabalho na ALMG e, por isso, acaba ficando meio solta, sem precedentes e sem continuidade. (...) É difícil, por exemplo, que passe uma Quarta-feira de Cinzas sem que apareça num desses veículos o número e o nome dos deputados ausentes e presentes. Além disso, aproveita-se todo motivo para diminuir o trabalho do deputado. Contabiliza-se, por exemplo, o seu desempenho pelo número de projetos de lei de sua autoria, quando sabemos bem que temos leis em número até excessivo e que o que precisamos mais é de isenção, independência, qualificação para o debate e disposição para a fiscalização (líder D).

A pauta positiva não tem nenhum espaço, as coisas importantes que, de fato, interessam à sociedade. Aqui, a preocupação da imprensa é mais a seguinte: 'O deputado tá ganhando isso, tem que tirar isso. É um absurdo'. Ninguém discute a pauta positiva, os projetos importantes, a discussão da elaboração de um orçamento, o que vai para determinada região. (...) A imprensa poderia abrir um espaço também para divulgar aquilo que é bom, para a própria sociedade participar mais do Poder Legislativo. E não vê-lo como um Poder sujo, que não resolve nada. A impressão que o cidadão comum tem é essa. A informação só chega pra ele desse jeito (líder E).

A exceção parece ser o líder A, para quem o noticiário produzido pelos repórteres reflete a realidade do trabalho dos deputados estaduais. Para ele, não constitui problema atividades de comissões e eventos institucionais considerados importantes ficarem desprovidos da cobertura da mídia. Para dar divulgação a essas notícias, a Assembleia Legislativa já contaria com seus próprios canais, como TV e portal na internet:

Acho que a imprensa cumpre seu papel. Ela dá publicidade aos fatos mais importantes da Casa, que acho que é o que a população precisa e quer. É claro que tem um lado mais crítico quando trata-se das notícias maldosas, construídas de uma maneira para dar um pouco mais de audiência, de ibope, quando elas são um pouco mais distorcidas, quando a chamada da matéria é um pouco distorcida, na verdade, um viés mais negativo. Mas acho que, de uma maneira geral, os jornalistas mineiros têm cumprido bem seu papel aqui. Aquilo que é trabalho institucional da ALMG cabe à Assembleia divulgar. A imprensa tá aí para divulgar o que a população precisa saber. A Assembleia tem que cumprir o seu papel também de dar comunicação do que ela faz. (...) A Assembleia tem que suprir essa lacuna (líder A).

Aldé (2004) afirma que, pelo menos no caso da televisão, existe um abismo entre a produção de decisões políticas e o mundo da política tal como representado nesse meio. A TV teria uma tendência ao entretenimento no tratamento da informação e à espetacularização da política, o que significa que o valor da notícia é ditado por sua capacidade de captar a atenção do público, com critérios de noticiabilidade e espetáculo. “A notícia (...) depende de elementos de apelo popular como a novidade, o negativismo, o escândalo, a presença de atores proeminentes, a personalização, o conflito, a exceção” (2004, p. 26).

Pelos posicionamentos assumidos pelos líderes, deduz-se que, para eles, veículos de todos os meios se comportam mais ou menos assim, gerando uma disputa constante acerca de qual enquadramento deve prevalecer e, conseqüentemente, qual entendimento de um fato político deve permear os processos de construção da opinião pública.

4 – Considerações finais

A principal proposta deste artigo foi verificar, sob a ótica dos deputados-líderes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, como é a sua relação com os jornalistas da imprensa estadual que cobrem os trabalhos legislativos, bem como o nível de satisfação deles com a cobertura que esses profissionais fazem da ALMG.

Constatou-se que os parlamentares consultados têm posicionamentos parecidos diante de tais indagações, com exceção do líder A, que apresentou opiniões mais heterodoxas. Entre os entrevistados, ele é o mais jovem e com menor tempo de carreira política, o que pode ajudar a explicar a sua visão diferenciada. O menor tempo de atuação no arduo jogo político pode tê-lo impedido de cultivar relações “maduras” de “confiança” com os atores midiáticos, o que fez que desenvolvesse opiniões que não fossem tão “politicamente corretas” quanto às dos demais parlamentares.

No geral, os líderes dizem ter uma boa relação com os profissionais da mídia que acompanham o dia a dia da Assembleia, mas espe-

ram uma cobertura mais plural, que não enfatize apenas as mazelas e falhas legislativas, e reconheça também os pontos fortes e positivos da atuação parlamentar. Aqui, percebe-se, claramente, a preocupação desses deputados com sua imagem pública – imagem sobre a qual eles não têm pleno controle, entre outros motivos, por causa das rotinas próprias dos meios de comunicação de massa.

Não se pode ignorar a possibilidade de os entrevistados terem se preocupado com a imagem pública deles após a divulgação dos resultados da pesquisa, o que os levaria a elaborar respostas “adequadas” ao público acadêmico. O próprio momento de realização das entrevistas – oito meses antes das eleições em que tentariam a reeleição – era de cuidadosa construção de uma imagem pública, e alguns deles pareciam estar cientes disso quando escolhiam o vocabulário, quando titubeavam nas respostas ou quando pediam para reformular uma opinião emitida.

Tomando como base os objetivos específicos da pesquisa, foi possível fazer algumas constatações interessantes. Os deputados entrevistados consideram o trabalho do jornalista e, consequentemente, da imprensa, de grande importância – e até indispensável – para a sua *accountability*. Há relativa confiança no trabalho dos jornalistas, e as tensões são moderadas entre ambas as partes. Contudo, existe um certo temor quanto à reprodução distorcida dos discursos políticos, que constitui um risco a ser sempre assumido, dada a necessidade imperativa de abrir as portas para os jornalistas que os procuram. Os deputados dão a entender que “fugir” da imprensa, mesmo em momentos de crise, pode ter implicações sérias para sua imagem e carreira políticas. Por isso, demonstram atender satisfatoriamente os repórteres.

A linha política dos veículos também foi apontada pelos deputados entrevistados como foco gerador de tensões, pois os discursos midiáticos reconstróem e recontextualizam as opiniões dos atores políticos segundo uma política editorial que nem sempre condiz com o posicionamento das fontes.

Na análise das entrevistas, chamou a atenção a capacidade dos deputados-líderes de visualizar que o jornalista que os interpela

no cotidiano não é o único responsável pelo que é noticiado. Eles têm consciência das contingências e limitações com as quais lida esse profissional, entre as quais a cultura própria do jornalismo de priorizar elementos como o espetáculo e o negativismo, assim como os alinhamentos ideológicos e até partidários das organizações midiáticas. Também destacou-se a frustração geral, tanto de deputados tidos como de situação quanto de oposição, com as pautas que se mostram relevantes para os veículos.

A interação permanente, transparente e ética entre jornalistas/veículos de comunicação e ocupantes de cargos públicos, especialmente os eletivos, como o de deputado estadual, mostra-se desejável sobretudo para a sociedade civil. A mídia, por meio de todas as suas plataformas e mesmo com todos os interesses e rotinas que lhe são inerentes, apresenta-se como o canal mais influente para que as instituições e os agentes públicos falem à sociedade e, em um fluxo inverso, captem seus anseios e percepções, fortalecendo a democracia via mediação e organização da troca argumentativa que se estabelece entre os diferentes lados.

Vale notar que, aparentemente, os deputados-líderes da Assembleia de Minas parecem levar a sério a recomendação da contracapa do Guia para receber a imprensa, editado pelo próprio Parlamento e destinado aos 77 deputados e aos servidores da Casa. Extraída do *Pequeno Guia de relacionamento com a imprensa para fontes da área pública*, de Jorge Duarte, a contracapa diz: “O sucesso na relação com a imprensa é resultado da convivência permanente e saudável, que inclui cuidado, honestidade, presença, ética e transparência”. E do outro lado? Como os jornalistas avaliam os deputados estaduais como fontes? Essa é a pergunta que fica para as próximas pesquisas a serem executadas na área.

Por ora, enfatizamos que a relação entre os deputados-líderes da ALMG e os jornalistas é marcada por assimetrias e conflitos, em um desenho agonístico que não os define como inimigos que habitam campos opostos, mas sim como interlocutores que tentam constantemente definir e redefinir um território comum de aproximações possíveis, sobretudo por meio da produção e da circulação da notícia.

5 – Referências

ALDÉ, Alessandra. **A construção da política**: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 216 p.

ARAÚJO, Vladimir Caleffi. Imprensa e Poder Legislativo: uma análise das relações entre a Assembleia Legislativa gaúcha e a mídia local. **UNirevista**, São Leopoldo, v. 1, n. 3 jul. 2006. Disponível em: <http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_VAraujo.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2013.

BARROS, Antonio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum. A pluralização das fontes de informação política no Brasil: as mídias legislativas. **RuMoRes Revista On-line de Comunicação, Linguagem e Mídias**, São Paulo, ed. 4, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www3.usp.br/rumores/artigos.asp?cod_atual=100>. Acesso em: 1º nov. 2013.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. **Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de cursos (TCC)**: ênfase na elaboração de TCC de pós-graduação l657701979 ato s657701979 ensu. São Paulo: Atlas, 2013. 116 p.

BRAGA, José Luiz. Circuitos 657701979 *versus* campos sociais. In: Mattos, Maria Ângela; Janotti Junior; Jeder; Jacks, Nilda. (Orgs.). **Mediação & Midiatização**. 1a ed. Salvador/Brasília: Edufba/Compós, 2012, v. 1, p. 31-52.

CHAPARRO, Manuel Carlos. Cem anos de assessoria de imprensa. In: DUARTE, Jorge (Orgs.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2010. p. 3-21.

DUARTE, Jorge; FONSECA JÚNIOR, Wilson Corrêa da. Relacionamento fonte/jornalista. In: DUARTE, Jorge (Orgs.). **Assessoria de imprensa e relacionamento com a mídia: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 345-359.

ESPINOSA, Roberto Moreno. *Accountability*. In: CASTRO, Carmem L. F. De; GONTIJO, Cynthia R. B.; AMABILE, Antonio E. de N. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 16-18.

GOMES, Wilson. **Transformações da Política na Era da Comunicação de Massa**. São Paulo, 2004. 451 p.

HABERMAS Jürgen. **Mudança Estrutural na Esfera Pública**. São Paulo: Tempo Brasileiro, [1962]1984. p. 213-273.

HABERMAS, Jürgen. “Further Reflections on the Public Sphere”. In: CALHOUN, Craig (ed.). **Habermas and the Public Sphere**, 1992, p. 421-461.

HABERMAS, Jürgen. “O papel da sociedade civil e da esfera pública política”. In: _____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**, v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 57-121.

HABERMAS, Jürgen. “Political communication in media society: does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research”. **Communication Theory**, v. 16, 2006, p. 411-426.

HABERMAS, Jürgen. **Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica**. Tradução: Ângela Cristina Salgueiro Marques. Líbero, São Paulo: ano XI, n. 21, p. 9-22, jun. 2008.

JORGE, Wladimir Lombardo. A cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985-1990. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-82, 2003.

KOÇOUSKI, Marina. Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, Heloiza (Orgs.). **Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas**. São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 71-96.

LAGE, Nilson. **A reportagem: teoria e técnica de entrevista e pesquisa jornalística**. Rio de Janeiro: Record, 2006. 189 p.

LIMA, Venício A. de. **Comunicação e política**. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. p. 84-94.

MARINHO, Sandra. O valor da confiança nas relações entre jornalistas e fontes de informação. **Comunicação e Sociedade 2, Cadernos do Noroeste, Série Comunicação**, Braga, v. 14 (1-2), 2000. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4503/1/SMarinho_confjornfontes_2000.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2013.

MARTINO, Luís Mauro Sá. **A ética como discurso estratégico no campo jornalístico**. Líbero, São Paulo, v. 13, n. 26, p. 31-38, dez. 2010.

PAULA, Carolina Almeida de. O Poder Legislativo e os jornalistas: a cobertura política de uma Assembleia Legislativa Estadual. **Revista Estudos Legislativos**, Porto Alegre, n. 3, nov. 2009. Disponível em: <http://submissoes.al.rs.gov.br/index.php/estudos_legislativos/article/view/17>. Acesso em: 1º nov. 2013.

PELEGRINI, Paulo Augusto Emery Sachse. A atuação das fontes na construção do discurso jornalístico. **Revista Cambiassu**, São Luiz, ano XVIII, n. 4, jan./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cambiassu.ufma.br/cambi_2008/paulo.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2013.

SCHMITZ, Aldo Antonio. As fontes nas teorias do jornalismo. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO**, 33, 2010, Caxias do Sul-RS. **Anais**. São Paulo: Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2010/resumos/R5-0779-1.pdf>>. Acesso: em 1º nov. 2013.

6

Lei de acesso à informação: impactos efetivos na Câmara dos Deputados

Robson Luiz Fialho Coutinho

Mestre em Poder Legislativo (2014). Especialista em Desenvolvimento Gerencial (2003) e Administração Legislativa (2009) e bacharel em Administração (1992). É analista legislativo/técnica legislativa e membro do Grupo de Pesquisa 1.14 – Gestão do Conhecimento e da Informação, inteligência e aprendizagem organizacional no Legislativo do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados.

Roberto Campos da Rocha Miranda

Doutor (2004) e mestre em Ciência da Informação (1999). Especialista em Administração de Recursos Humanos no Setor público (2011), bacharel em Administração (1993). É Analista Legislativo/recursos humanos e membro do Grupo de Pesquisa 1.14 – Gestão do Conhecimento e da Informação, inteligência e aprendizagem organizacional no Legislativo do programa de pós-graduação da Câmara dos Deputados.

Resumo: Ao focar a visão na Câmara dos Deputados, este artigo avalia como a Lei de Acesso à Informação (LAI) desdobrou-se em ações organizacionais e funcionais no âmbito da Câmara Baixa e gerou novas atividades e ações voltadas para a transparência do serviço público. Seguindo uma abordagem descritiva, apresenta-se o histórico documental de normas regulamentadoras da lei e, em perspectiva analítica, apresentam-se as demandas de usuários e a visão comparada do posicionamento da Câmara dos Deputados e de outros órgãos monitorados por entidades externas no contexto da LAI. Estudos dessa natureza ganham importância na medida em que descortinam os bastidores da gestão pública em iniciativas de ampliar e desenvolver *accountability* pela sociedade. Os resultados apontam para uma bem-sucedida atuação da Câmara dos Deputados e para a indicação de possíveis caminhos a serem seguidos para um melhor atendimento à população, ávida por informações públicas.

Palavras-chaves: Lei de Acesso à Informação. *Accountability*. Informação pública.

Abstract: *Focusing the vision in the Chamber of Deputies of Brazil, this article assesses how the Law on Access to Information (LAI) unfolded in organizational and functional actions within the lower chamber and generated new activities and actions to improve transparency of public service. Within a descriptive approach, this paper presents the documentary history of regulatory norms of Law, and in analytical perspective, we present demands of users and the comparative view of the positioning of the Chamber of Deputies of Brazil and other agencies monitored by external entities in the context of LAI. Such studies gain importance in that unveils the sidelines of public management initiatives to expand and develop accountability by society. The results point to a successful performance of the Chamber of Deputies and for the indication of possible paths to be followed for better service to the population hungry for public information.*

Keywords: *Law on Access to Information. Accountability. Public information.*

1 – Introdução

A evolução da consciência social sobre a importância a ser dada ao domínio da eficiência e eficácia da gestão pública provocou a necessidade de os órgãos, os agentes e os entes de governo desenvolverem ações no sentido de tornar transparentes os processos, as contas, os resultados e todas as questões que envolvam o uso do dinheiro e da máquina públicos. Nessa tônica, e na esteira de movimentos similares em outros países, o Brasil passou a adotar, a partir de 2011, norma legal que traduz a visão de transparência no serviço público. Assim, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI/BRASIL, 2011) tem por objetivo regulamentar o acesso das pessoas às informações, de interesse particular ou coletivo, que estejam disponíveis nos órgãos públicos.

Este artigo visa apontar os aspectos gerais da LAI e suas implicações efetivas na Câmara dos Deputados – voltadas para a eficiência e a eficácia no atendimento de demandas –, mobilizadas no sentido de atender aos requisitos estabelecidos na lei, de forma a garantir a sua plena aplicação. Justifica-se a iniciativa pela possibilidade de se fazer um balanço das condições e disponibilidades efetivas adotadas pela Câmara Baixa, no sentido

de melhor prover a sociedade de informações sobre suas atividades, seus servidores, seu corpo parlamentar e demais recursos e mecanismos de atuação no cumprimento de suas funções de representação, fiscalização e legislação (BRASIL, 2012b).

De acordo com um enfoque histórico-descritivo, são apresentadas as seguintes seções no trabalho: a visão geral da LAI, incluindo os aspectos de operacionalização e jurídicos, além dos dilemas de implantação em nível geral; posteriormente, foca-se no estudo da LAI na Câmara dos Deputados, avaliando-se o relatório consolidado sobre demandas à Casa, sob a égide da lei, bem como o monitoramento da eficácia da Câmara nos quesitos de maior relevância da LAI.

2 – A Lei de Acesso à Informação

Ao se abordar a LAI, evoca-se primeiramente a Constituição Federal (BRASIL, 2012b), na qual está prevista a regulamentação do tema “acesso à informação”, nos seguintes dispositivos:

- O inciso XXXIII do art. 5º estabelece que: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2012b).
- O inciso II do § 3º do art. 37, que trata da administração pública, prevê uma lei que disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta e regulará, entre outras coisas, “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo” (BRASIL, 2012b).
- Já o § 2º do art. 216, que trata da cultura, estabelece a competência da administração pública na gestão da documentação governamental e prevê uma lei para disciplinar a consulta a esses documentos (BRASIL, 2012b).

Cabe, aqui, apresentar algumas peculiaridades da lei. A LAI estabelece competências para os órgãos e entidades da administração pública com o objetivo de assegurar divulgação, amplo acesso, autenticidade e integridade das informações, garantindo, também, a proteção das informações pessoais e sigilosas (BRASIL, 2011).

O pedido de acesso à informação pode ser feito por qualquer interessado, sem necessidade de justificar a solicitação, desde que se identifique e especifique a informação requerida. O acesso à informação deve ser imediato e, caso não seja possível, o órgão ou entidade deverá, em até 20 dias, comunicar as condições para a realização da consulta, ou informar as razões da recusa, ou, ainda, indicar o órgão que detém a informação (BRASIL, 2011).

Caso o acesso à informação não seja autorizado, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, indicando-se os prazos, as condições e a autoridade competente para sua apreciação. Negado o recurso por órgão ou entidade do Poder Executivo federal, poderá ainda o interessado recorrer à Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2011).

De acordo com Brasil (2011), as informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado podem ser classificadas como reservada, secreta ou ultrassecreta. Nesses casos, as informações terão restrição de acesso, a partir da data de sua produção, pelo prazo de 5 anos, 15 anos e 25 anos. Além disso, as informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas terão acesso restrito pelo prazo máximo de 100 anos a contar da data de sua produção.

2.1 – Aspectos operacionais

Devem obediência à LAI os órgãos públicos da administração direta dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), incluindo-se os tribunais de contas e o Ministério Público, nos âmbitos federal, estadual e municipal e também no Distrito Federal.

Na administração indireta incluem-se as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. A lei também abrange as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos de forma direta ou indireta.

Para Condeixa (2012), embora se trate de uma lei federal, a doutrina costuma chamar essa lei de nacional, por abranger toda a administração pública brasileira.

No âmbito do Poder Executivo federal, a LAI foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (BRASIL, 2012c). Esse decreto estabelece procedimentos para solicitação e atendimento de pedidos de informações, regras para a classificação de informações e sanções relativas ao descumprimento da lei. Os estados, os municípios e o Distrito Federal deverão definir regras específicas para a regulamentação da LAI por meio de legislação própria.

A LAI estabelece que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, por meio de procedimentos objetivos e ágeis, e em linguagem de fácil compreensão. Por isso, os órgãos e entidades devem divulgar informações de interesse geral ou coletivo em local de fácil acesso e em *site* na internet, além de criar um serviço de informações para atendimento ao público e recebimento de pedidos de acesso à informação.

O pedido de acesso à informação deve ser feito em formulário próprio disponibilizado em *site* na internet e no Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) dos órgãos e entidades, sendo facultado o recebimento de pedidos por telefone, correspondência eletrônica e outros meios, desde que o pedido contenha nome do requerente, documento de identificação, especificação da informação requerida e endereço físico ou eletrônico do requerente (BRASIL, 2012c).

A LAI contribui para o aumento da transparência para o Estado brasileiro, um requisito essencial para o Estado Democrático

de Direito, pois sem informação o cidadão não pode resguardar seus direitos nem exercer plenamente sua participação política (CONDEIXA, 2012).

2.2 – Aspectos jurídicos

A LAI trouxe algumas inovações no ordenamento jurídico brasileiro, tais como a definição de transparência ativa e transparência passiva, a interposição de recursos e a publicação de vencimentos dos agentes públicos.

Segundo Brasil (2012c), existe a transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa refere-se ao dever de divulgação de informações, em *sites* na internet dos respectivos órgãos e entidades, independentemente de requerimento. Cada órgão ou entidade é responsável por divulgar as informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas.

Já a transparência passiva refere-se ao atendimento de pedidos de informação, que se materializa pela criação de um SIC em cada órgão e entidade, para atender, registrar pedidos e orientar o público sobre o acesso à informação.

Uma inovação importante da LAI ocorre em relação à interposição de recursos. De acordo com o art. 15 dessa lei, no caso de indeferimento de acesso a informações, o interessado pode interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 dias. Caso não fique satisfeito com o resultado do recurso, no âmbito do Poder Executivo federal, é possível recorrer à Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2011). No caso do Poder Judiciário e do Ministério Público, a terceira instância de recurso é de competência, respectivamente, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Uma preocupação importante da LAI repousa nas restrições de acesso a informações sigilosas. Além de definir procedimentos para classificação do sigilo das informações, ela estabelece prazos para o sigilo e as responsabilidades para os agentes públicos.

O acesso às informações sigilosas dar-se-á após o término do prazo de classificação da informação, que vigora a partir do momento em que ela é produzida (BRASIL, 2011). Além disso, existe também uma classificação especial para informações que possam colocar em risco a segurança do presidente da República, do vice-presidente e dos seus respectivos cônjuges e filhos. Nesse caso, as informações são classificadas como reservadas e podem ficar sob sigilo até o fim do segundo mandato, em caso de reeleição, perfazendo um prazo de até oito anos. A lei também estabelece restrições para acesso a informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

A LAI estabelece as autoridades competentes para a classificação de sigilo das informações, restringindo a competência para definir informações ultrassecretas para o presidente da República, o vice-presidente, ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e chefes de missões diplomáticas e consulares permanentes no exterior.

Um aspecto controverso da LAI é a publicação de vencimentos e subsídios dos servidores públicos. De acordo com Copola (2012), o Decreto Federal nº 7.724, de 2012, ao determinar a divulgação de informações sobre a remuneração e subsídio recebidos pelos agentes públicos, introduziu inovações à LAI, extrapolando o poder regulamentador do Executivo federal. O art. 7º, § 3º, VI, do Decreto Federal nº 7.724, de 2012, determina a divulgação em *sites* da internet informações sobre:

VI – remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012c).

Esse decreto padece de inconstitucionalidade, uma vez que deveria apenas complementar a lei, não podendo alterá-la, sob

pena de abuso de poder regulamentar. Além disso, a divulgação de dados pessoais dos servidores públicos compromete a segurança, privacidade e imagem do servidor, acarretando responsabilidade civil do Estado (COPOLA, 2012).

2.3 – Dilemas de implementação

De acordo com a Article 19 (2011), existem quatro dilemas fundamentais de implementação de leis de acesso à informação: o dilema político, o dilema administrativo, o dilema do solicitante e o dilema dos órgãos de supervisão.

O dilema político é o sigilo indevido, pelo qual as autoridades evitam a divulgação de informações comprometedoras. Seguindo essa lógica, os órgãos públicos respondem a solicitações de rotina, mas agem evasivamente em relação às petições mais sensíveis. Em muitos casos os representantes do governo escondem informações, dizem que elas não existem, inventam situações para não revelá-las ou atrasam a resposta pelo máximo de tempo possível.

O dilema administrativo refere-se ao grande volume de trabalho necessário para o fornecimento de informações relativas à LAI. Em muitos países, sistemas de informação antiquados e desarticulados contrastam com um grande número de solicitações. O resultado é o acúmulo de pedidos pendentes e um grande atraso no fornecimento de informações aos cidadãos. Esse dilema está relacionado também à falta de recursos humanos e de infraestrutura para o atendimento aos pedidos. Por tudo isso, alguns países cobram taxas para os pedidos de informações e também para os recursos, o que provoca uma diminuição no número de solicitações.

O dilema do solicitante relaciona-se ao excesso de solicitações ambivalentes ou excessivamente amplas. Muitos cidadãos solicitam todos os documentos relativos a determinado assunto e, em muitos casos, os mesmos pedidos são realizados em vários órgãos públicos, o que resulta, muitas vezes, em uma grande quantidade de informação desnecessária. Esse problema é

maior nos países em que não há custo para o pedido, uma vez que não existem limites para o escopo do pedido.

O último dilema refere-se aos órgãos de supervisão do sistema de leis de acesso. Os três tipos de supervisão mais comuns são a revisão judicial, a comissão de informações ou o tribunal de recursos com poder de fazer recomendações e a comissão de informações ou *ombudsman* com poderes para tomar decisões vinculantes.

Em geral, os sistemas baseados em tribunais levam muito tempo para resolver queixas e podem ser muito onerosos, o que leva esse modelo a não ser mais recomendado (ARTICLE 19, 2011). Os ativistas e especialistas em liberdade de informação recomendam o modelo vinculante de comissário de informação porque o poder de coerção fornece mais incentivos para a divulgação, especialmente em países onde os oficiais do governo só agem quando forçados por uma obrigação legal. A comissão vinculante pode servir para criar precedente, regulamentar a lei, organizar treinamentos e educar o público, entre outras funções.

Percebe-se que é preciso ajudar os cidadãos, os servidores públicos e os políticos a compreenderem a importância da LAI, para tornar os governos mais abertos e dar mais transparência à gestão pública. Para a Article 19 (2011), existem várias soluções possíveis para a diminuição dos dilemas relativos ao acesso à informação, passando por investimentos em infraestrutura e pessoal, treinamento, divulgação proativa de informações, melhoria da comunicação entre solicitantes e agentes públicos, fiscalização da mídia, etc.

A implementação de leis de acesso à informação sofre alguns percalços em vários países, mas os aprimoramentos desejados são possíveis de serem realizados e têm trazido inúmeros benefícios para os cidadãos que buscam informações e as recebem com agilidade e transparência.

2.4 – A LAI em outros países

Para entender o processo de criação e implantação da LAI brasileira, é importante situar o Brasil em relação a outros países que também têm leis semelhantes.

De acordo com Fonseca e Sá e Malin (2012), o Brasil é o 90º país do mundo e um dos três últimos países da América Latina a ter uma lei de acesso à informação. A LAI brasileira demorou 23 anos depois de prevista na Constituição para ser promulgada.

O primeiro país a instituir uma lei de acesso à informação foi a Suécia, em 1766. Na América Latina, o primeiro país a adotar a LAI foi a Colômbia, em 1988 (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

Para Fonseca e Sá e Malin (2012), a implantação da Lei de Acesso à Informação é um dos mais rápidos processos de disseminação global de uma política legal. Na década de 1960 foram promulgadas leis na Finlândia e nos Estados Unidos; na década de 1990 a lei existia em 13 países; já na década de 2000, a lei foi adotada por 50 países.

A disseminação da LAI no mundo é resultado da combinação do avanço da democracia em diversas regiões do mundo desde 1990 e do grande avanço da tecnologia da informação, que mudou completamente a relação das sociedades com a informação e do Estado com a sociedade (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

Para Heinen (2014), a criação de leis de acesso à informação ocorre também em países com pouca ou nenhuma abertura democrática, tais como China ou Paquistão. Isso ocorre não por razões democráticas, mas por necessidade de obtenção de maior espaço econômico ou institucional nas relações internacionais.

Nos Estados Unidos, a Freedom of Information Act (Foia) foi criada em 1966, há mais de 40 anos, portanto, e passou por algumas atualizações. Apesar de ser considerado um padrão de referência de aplicação da LAI, de acordo com um *ranking* sobre qualidade das leis de acesso a informações públicas feito pela

organização não governamental Centre for Law and Democracy, o país está na 37ª posição entre os 89 países com LAIs implementadas. (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

A lei estadunidense abrange somente o Executivo federal (cada unidade da federação tem sua própria lei) e tem prazo de resposta de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. Os principais problemas enfrentados são: ausência de recursos para processar a crescente demanda; pedidos requerendo 100 dias de processamento; prorrogações às vezes usadas com propósitos políticos (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012). A Foia foi alterada várias vezes, ora para diminuir, ora para expandir o espectro de incidência da lei (HEINEN, 2014).

O México, que teve sua lei aprovada em 2002, encontra-se na sétima posição no *ranking* e se destaca por ter implantado um forte órgão de supervisão independente, por ter o maior índice de respostas positivas e por possuir a mais abrangente e detalhada garantia constitucional relativa ao direito à informação (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

3 – A LAI na Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados regulamentou a LAI por meio do Ato da Mesa nº 45, de 16 de julho de 2012. Esse ato reforça as principais diretrizes da lei e faz algumas adaptações necessárias para a implantação da lei na Câmara (BRASIL, 2012).

A Câmara dos Deputados se compromete a divulgar uma série de informações em seu *site* na internet nas esferas legislativa e administrativa, tais como informações sobre deputados, tramitação de proposições, Ordem do Dia do Plenário e pauta das comissões, legislação interna, registros de despesas, estrutura organizacional, extratos de contratos, informações sobre pessoal e respostas às perguntas mais frequentes (BRASIL, 2012).

No caso de indeferimento de acesso à informação, o interessado tem até 10 dias para interpor recurso, sendo que a destinação

do recurso depende do tipo de informação solicitada. Os recursos referentes a informações da esfera administrativa são encaminhados à autoridade superior, à que impugnou o acesso e, em novo recurso, ao diretor-geral da Câmara dos Deputados. Já os recursos referentes a informações da esfera legislativa são encaminhados ao presidente da Câmara dos Deputados ou ao presidente do órgão colegiado responsável pelo indeferimento (BRASIL, 2012).

O Ato da Mesa nº 45, de 2012 (BRASIL, 2012), classifica as informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado em reservadas, secretas ou ultrassecretas; estabelece regras para o controle de informações sigilosas e para a classificação de informações, além de estabelecer responsabilidades para os agentes públicos em relação à LAI.

Em 31 de janeiro de 2013, o Ato da Mesa nº 78, de 2013, criou o Serviço de Informação ao Cidadão da Câmara dos Deputados (SIC-CD). De acordo com essa norma (BRASIL, 2013b), o SIC-CD é composto de um SIC-Central e de dois SICs-Setoriais. O SIC-Central é supervisionado pelo diretor-geral e coordenado pelo diretor do Centro de Documentação e Informação (Cedi), enquanto os SICs-Setoriais são de responsabilidade da Secretaria de Comunicação Social e do Departamento de Comissões.

Entre as atribuições do SIC-Central, estão a de monitorar a aplicação da LAI na Câmara dos Deputados e a de orientar as demais unidades administrativas sobre o cumprimento das normas relativas à Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2013a).

No âmbito do SIC-CD, o atendimento pode ser presencial, telefônico, eletrônico ou por correspondência. O atendimento presencial é realizado por meio de dois balcões de atendimento ao público; o atendimento telefônico, por meio da central 0800; o atendimento eletrônico, por meio de formulário disponível no portal da Câmara dos Deputados, e as correspondências identificadas como pedidos de acesso à informação devem ser encaminhadas ao SIC-Central, para que a solicitação seja registrada e atendida (BRASIL, 2013b).

Caso o cidadão apresente um pedido de informação diretamente a uma unidade administrativa da Câmara dos Deputados, não integrante do SIC-CD, de acordo com Brasil (2013b), o pedido será atendido imediatamente, desde que se trate de informação ostensiva de matéria de competência daquela unidade, e deverá ser feito um registro simplificado do atendimento, para fins estatísticos. Nas demais situações, a unidade deverá encaminhar o cidadão para o balcão de atendimento e pesquisa, no caso de pedido presencial; redirecionar a chamada para o SIC-Central, no caso de pedido telefônico; ou informar ao requerente que o pedido seja feito por meio de formulário próprio constante do *site* da Câmara dos Deputados, no caso de pedido por *e-mail*.

Em 22 de março de 2012, foi editada a Portaria nº 101, de 2013, do diretor-geral, que cria o comitê assessor da LAI e atribui novas competências para o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). O comitê assessor, composto de representantes de 11 unidades administrativas, é responsável por planejar a adequação da LAI na Câmara dos Deputados, acompanhar a execução do planejamento, propor soluções para questões apresentadas pelo SIC-Central e articular-se com comitês e outros órgãos, visando à implementação das ações e dos projetos relativos à LAI (BRASIL, 2013a).

3.1 – Relatório consolidado da LAI na Câmara dos Deputados

Em maio de 2014, a Câmara dos Deputados publicou um relatório consolidado da Lei de Acesso à Informação referente ao período de 16 de maio de 2012 a 30 de abril de 2014 (BRASIL, 2014).

O relatório apresenta informações consolidadas pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC-CD) sobre a aplicação da LAI na Câmara dos Deputados, no período de aproximadamente dois anos. As informações foram obtidas a partir do atendimento feito pela Secretaria de Comunicação Social, pelo Departamento de Comissões, pelo Departamento de Taquigrafia, pelo SIC-Central e pelo Disque-Câmara. Segundo Brasil (2014), esses órgãos já eram responsáveis pelo atendimento da maior parte das demandas identificadas atualmente no escopo da Lei de Acesso à Informação.

A Câmara dos Deputados considera solicitação de acesso à informação todo pedido sobre informações produzidas ou acumuladas pelo órgão na consecução de sua missão institucional, independentemente de ser citada a LAI. Não são consideradas informações sobre localização de órgãos da Casa e gabinetes de parlamentares, bem como relativas à agenda das comissões e do Plenário, dada a impossibilidade de registro dos dados cadastrais mínimos dos solicitantes (BRASIL, 2014).

No primeiro ano de vigência da LAI na Câmara dos Deputados, 87% dos pedidos de acesso à informação foram atendidos no mesmo dia, enquanto no segundo ano o percentual é de 89%, o que não representa alteração significativa (BRASIL, 2014).

A tabela 1 apresenta a quantidade de solicitações recebidas, finalizadas e indeferidas por período aproximado de um ano. A média de pedidos recebidos é de 2.493 solicitações por mês e a mediana é de 2.629 requisições. O mês com menos solicitações foi janeiro de 2014, com 1.659 pedidos, e abril de 2013 foi o mês com mais solicitações, totalizando 3.343 pedidos de acesso à informação. Considerando-se uma média de 255 dias úteis por ano¹, a média de pedidos por dia útil é de 112 no primeiro ano e 123 no segundo ano.

Tabela 1 – Solicitações recebidas pelo SIC-CD

Período	Solicitações recebidas	Solicitações finalizadas	Solicitações indeferidas	Em tramitação	
				No período	acumulado
Maio/12-abr./13	28.553	28.481	17	72	72
Maio/13-abr./14	31.270	31.247	16	23	95
Total	59.823	59.728	33		

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014)

1 Estimativa feita a partir do *site* <http://www.dias-uteis.com/>.

Segundo Brasil (2014), os motivos de indeferimento dos pedidos de informação referem-se a informações pessoais, informações classificadas, risco para a segurança da instituição, trabalho adicional de análise e processo em tramitação (processo cujo ato decisório ainda não foi editado). As solicitações indeferidas são aquelas às quais se negou integralmente o acesso às informações requeridas e as solicitações em tramitação indicam a diferença entre as solicitações recebidas e as finalizadas no período e em valores acumulados. O relatório não informa se os pedidos indeferidos foram objeto de recurso.

De acordo com a tabela 2, a maior parte das solicitações recebidas refere-se a informações sobre proposições (44,05%) seguidas de informações institucionais (32,78%). As proposições são as matérias sujeitas à deliberação na Câmara dos Deputados. Já as informações institucionais referem-se a gastos realizados pela Câmara e a licitações, editais, contratos, estrutura organizacional, gestão estratégica, quadro de pessoal, estrutura remuneratória, horário de trabalho, concursos, aposentadorias, etc.

Tabela 2 – Solicitações recebidas pelo SIC-CD por macrotema

Macrotema	maio/12 – abr./13	maio/13 – abr./14	Total	%
Proposição	12.454	13.898	26.352	44,05
Institucional	10.067	9.541	19.608	32,78
Deputado	4.324	4.900	9.224	15,42
Atividade legislativa	1.381	2.013	3.394	5,67
Não informado	201	518	719	1,2
Constituinte	124	194	318	0,53
Legislação	2	206	208	0,35
Total	28.553	31.270	59.823	100

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

As informações sobre deputados, que incluem pronunciamentos, votações, discursos, presença, cota para o exercício da atividade parlamentar, autoria e relatoria de proposições, entre outras, são apenas o terceiro macrotema em quantidade de solicitações. Isso tende a indicar que os cidadãos estão mais interessados na tramitação das proposições e no funcionamento da instituição do que na atuação individual dos parlamentares.

A pesquisa por legislação não tem atraído muitos pedidos de acesso à informação. Foram somente 208 solicitações no período de dois anos, o que equivale a menos de meio por cento do total. Aparentemente, a Câmara dos Deputados não é vista como uma fonte de informações sobre a legislação brasileira, apesar de ter um banco de dados com as principais normas federais atualizadas. Talvez seja o caso de se pensar em uma campanha de divulgação desse serviço.

Em relação aos solicitantes, a tabela 3 apresenta uma categorização dos requerentes. Mais de 90% dos pedidos de acesso à informação são feitos por pessoas físicas, sendo que mais de 80% das solicitações são feitas por cidadãos.

Tabela 3² – Solicitações finalizadas por categoria de solicitante

Categoria	maio/12 - abr./13	maio/13 - abr./14	Total	%
Pessoas físicas	6.529	6.633	13.162	90.52
Cidadão	6.110	6.076	2.186	83.81
Jornalistas	210	356	566	3.89
Pesquisadores	209	201	410	2.82
Pessoas jurídicas	187	160	347	2.39
Inciativa privada	133	90	223	1.53
Sociedade organizada	54	70	24	0.85
Órgãos de governo	438	593	1.031	7.09
Poder Executivo	191	161	352	2.42
Poder Judiciário	95	102	197	1.35
Poder Legislativo	-	74	74	0.51
Bibliotecas	152	256	408	2.81
Total	7.154	7.386	14.540	100.00

Elaboração própria a partir de Brasil (2014).

Entre os solicitantes, a maior parte é do gênero masculino (66%), cerca de 39% têm mais de 50 anos e cerca de 37% têm entre 31 e 50 anos. Quase 45% das solicitações são feitas por moradores do Sudeste, seguido pelo Nordeste (25%), Centro-Oeste (13%), Sul (11%) e Norte (4%) (BRASIL, 2014).

O relatório consolidado da Lei de Acesso à Informação apresenta os dados de solicitações de acesso à informação recebidos por algumas unidades administrativas da Câmara dos Deputados. Entretanto, de acordo com Brasil (2013b), os pedidos apresentados diretamente às unidades administrativas da Câmara dos

2 A tabela de solicitações finalizadas por categoria de solicitante apresenta um total de 14.540 pedidos, sendo que a tabela de solicitações recebidas e finalizadas apresenta um total de 59.728 pedidos no mesmo período.

Deputados não integrantes do SIC-CD podem vir a ser atendidas diretamente por essas unidades. Em relação a esses pedidos, a Câmara dos Deputados ainda não apresentou relatório estatístico sobre atendimentos.

4 – Monitoramento externo da LAI

Além da avaliação feita pela Câmara dos Deputados sobre os dois anos de implantação da Lei de Acesso à Informação, buscou-se uma avaliação externa, feita por uma entidade independente interessada em analisar a prática da LAI brasileira em vários órgãos públicos. As duas pesquisas podem ser consideradas complementares, uma vez que apresentam olhares distintos sobre a Lei de Acesso à Informação na Câmara dos Deputados e uma delas avalia a transparência ativa e a transparência passiva em diversos órgãos públicos federais.

Entre setembro e dezembro de 2013, a Article 19³ fez uma pesquisa em órgãos públicos brasileiros a respeito da implementação e efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Foram avaliados seis critérios de divulgação relativos à transparência ativa e realizados 474 pedidos de informação, por meio da internet, a 51 órgãos públicos, no período de 17/9/2013 a 30/10/2013.

Para avaliar a transparência ativa, foram analisadas informações existentes nos *sites* eletrônicos dos órgãos selecionados, para verificar se a divulgação está ou não sendo cumprida de acordo com as exigências da LAI. Os critérios relativos à transparência ativa foram: informações institucionais, programas e projetos, lista de documentos classificados, perguntas e respostas mais frequentes, participação popular e conteúdo executivo-orçamentário (ARTICLE 19, 2014).

3 A Article 19 é uma organização independente de direitos humanos, que trabalha em vários países na promoção e proteção do direito à liberdade de expressão. Seu nome vem do artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante a liberdade de expressão e informação. Fonte: www.artigo19.org.

Em relação à transparência passiva, foram enviados 474 pedidos, sendo 350 pedidos para órgãos do Executivo, 18 pedidos para órgãos do Legislativo e 106 para órgãos do Judiciário. Cada órgão recebeu nove pedidos-modelo, cinco dos quais baseados na implementação da LAI e quatro para medir a sensibilidade da instituição quanto à divulgação de informações não classificadas (ARTICLE 19, 2014).

Os órgãos dos três Poderes foram assim distribuídos:

- a) 38 órgãos do Executivo, entre ministérios, secretarias, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Banco Central, Casa Civil e Gabinete de Segurança Institucional;
- b) 11 órgãos de Justiça, oito dos quais do Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, tribunais federais e Conselho Nacional de Justiça) e três com funções essenciais à Justiça (Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público Federal e Ministério Público do Trabalho); e
- c) dois órgãos legislativos, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados (ARTICLE 19, 2014).

O objetivo dos pedidos de informação foi medir a qualidade das respostas, o cumprimento dos prazos definidos pela LAI, a capacidade de respostas aos recursos, o funcionamento dos sistemas de envio de pedidos e as limitações de cada um dos órgãos em relação à transparência passiva.

A tabela 4 apresenta de forma consolidada as respostas dadas pelos órgãos dos três Poderes. De acordo com a Article 19 (2014), os três Poderes responderam a 448 demandas, o que representa 94,5% do total de pedidos. O índice de 5,5% de solicitações não respondidas indica que os órgãos se esforçaram para responder aos pedidos de informação.

Tabela 4 – Tipo de respostas

Respostas	Executivo	Legislativo	Judiciário
Respondido	98,9%	100,0%	79,2%
Acesso integral	64,9%	38,9%	48,1%
Acesso parcial	30,3%	61,1%	30,2%
Não possui	1,7%	0,0%	0,0%
Acesso negado	2,0%	0,0%	0,9%
Sem resposta	1,1%	0,0%	20,8%

Fonte: Elaboração própria a partir da Article 19 (2014).

Apesar do alto índice de respostas às solicitações, somente 60% dos órgãos apresentaram respostas integrais e 40% das respostas foram parciais, negativas ou não houve respostas. Respostas integrais são aquelas cuja informação fornecida responde ao que foi perguntado de forma completa (ARTICLE 19, 2014).

No caso do Poder Legislativo, todas as perguntas foram respondidas, mas somente 38,9% apresentaram respostas integrais, o pior índice entre os três Poderes. Quando os dois representantes do Legislativo são analisados separadamente, nota-se que os dois órgãos lidam de maneira diferente com os pedidos de informação, conforme pode ser visto na tabela 5.

A Câmara dos Deputados forneceu acesso integral a cinco dos nove pedidos recebidos, o que representa 56,6% dos pedidos, e obteve qualidade satisfatória em sete pedidos (77,8%). A resposta é considerada satisfatória quando a informação fornecida responde ao que foi perguntado e é completa. Também é satisfatória quando o órgão apresenta uma base legal apropriada para deixar de fornecer determinada informação, ou quando o órgão informa não possuir a informação e tal resposta esteja justificada e corresponda à realidade (ARTICLE 19, 2014).

Tabela 5 – Respostas do Poder Legislativo

Respostas	Câmara	Senado	Média
Acesso			
Acesso integral	56,6%	22,2%	40,0%
Acesso parcial	44,4%	77,8%	60,0%
Completeza da resposta			
Resposta satisfatória	77,8%	33,3%	55,5%
Resposta incompleta	22,2%	66,7%	44,5%

Fonte: Elaboração própria a partir da Article 19 (2014).

De acordo com a Article 19 (2014), a Câmara dos Deputados respondeu no mesmo dia a cinco dos nove pedidos de informação e a resposta mais demorada levou 10 dias. Nenhum pedido enviado à Câmara dos Deputados foi prorrogado nem ultrapassou os prazos definidos pela LAI. Em relação ao sistema para envio dos pedidos de informação, a Câmara dos Deputados não tem um sistema próprio, o usuário precisa acessar a seção “Fale Conosco” do seu *site*, que também é utilizada para outros tipos de demandas. Uma limitação comum aos dois órgãos do Legislativo é a ausência da opção de recurso no sistema de envio de pedidos, dificultando o uso dessa opção pelos cidadãos.

Em relação à transparência ativa, foram avaliados seis critérios, divididos em 11 subitens. Cada critério tem, no máximo, três subitens. Se dois deles tiverem sido cumpridos, o critério também foi considerado cumprido. A tabela 6 apresenta as respostas consolidadas relativas a cada um dos critérios.

Tabela 6 – Respostas aos critérios da transparência ativa

Divulgação de informações	Executivo	Legislativo	Judiciário
Informações institucionais	100,00%	100,00%	100,00%
Conteúdo executivo-orçamentário	92,10%	50,00%	63,60%
Perguntas e respostas	89,50%	50,00%	90,00%
Programas e projetos	89,50%	50,00%	27,30%
Lista de documentos classificados	84,20%	0,00%	9,10%
Participação popular	26,30%	50,00%	0,00%

Fonte: Elaboração própria a partir da Article 19 (2014).

O critério com menos informações refere-se à participação popular, inexistente na Justiça e pouco expressivo no Executivo. O Legislativo e os órgãos da Justiça estão abaixo dos índices do Executivo em relação à lista de documentos classificados, que se refere à publicação de listas de documentos classificados em cada grau de sigilo, informações que tenham sido desclassificadas e relatório estatístico sobre os pedidos de informação.

No Poder Legislativo, o único item a cumprir totalmente a transparência ativa foi o que trata das informações institucionais. De acordo com a Article 19 (2014), a Câmara dos Deputados foi o órgão do Legislativo que apresentou maior carência de informação, uma vez que deixou de divulgar dados de quatro critérios: programas e projetos, lista de documentos classificados, resposta às perguntas mais frequentes e conteúdo executivo-orçamentário.

Segundo o estudo, a Câmara dos Deputados não divulga nem mesmo informações mínimas sobre esses pontos exigidos pela Lei de Acesso à Informação.

5 – Considerações finais

A Lei de Acesso à Informação (LAI) representa um avanço significativo no sentido de proporcionar ao cidadão o direito de obter informações a respeito da atuação dos agentes governamentais e sobre o uso dos recursos públicos. Trata-se de uma iniciativa importante para desenvolver *accountability* pela sociedade e criar uma cultura de prestação de contas por parte dos gestores públicos.

Ao promulgar a LAI, o Brasil deu um salto histórico, pois o País possuía um déficit histórico de ações no campo da informação e elevado grau de opacidade do Estado brasileiro (FONSECA E SÁ; MALIN, 2012).

A Câmara dos Deputados, assim como os demais órgãos públicos federais, tem procurado se adaptar às exigências da lei com o objetivo de atender tempestivamente aos pedidos de informação, além de divulgar informações relevantes sobre a sua esfera de atuação.

No entanto, conforme pesquisa elaborada por uma organização independente, existem pontos que podem e precisam ser melhorados para que o acesso à informação se torne mais efetivo.

Cabe, portanto, aprofundamento em estudos futuros quanto à quantificação e classificação dos pedidos enviados diretamente às unidades da Câmara dos Deputados, sem passar pelo SIC-CD, que podem indicar volume maior de demandas que as constantes nos relatórios técnicos. Além disso, o comparativo da Câmara com outras câmaras baixas de países que já adotam leis similares pode indicar o grau de evolução dos serviços de informação prestados pela Câmara dos Deputados.

6 – Referências

ARTICLE 19. **Leis de Acesso à Informação**: dilemas da implementação. Estudos em liberdade de informação, jul. 2011. Disponível em: <<http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20%28web%29.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

ARTICLE 19. Monitoramento da Lei De Acesso à Informação Pública em 2013. **Artigo 19**, 2014. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>>. Acesso: em 13 ago. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 45, de 16 de julho de 2012**, que trata da aplicação da Lei nº 12.527, de 2011, na Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2012/atodamesa-45-16-julho-2012-773823-norma-cd.html>>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 78, de 31 de janeiro de 2013**, que cria o serviço de informação ao cidadão – (SIC), 2013b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-78-31-janeiro-2013-775256-norma-cd.html>>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Acesso à Informação: Cartilha de Orientação ao Cidadão**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012a. 31 p. (Série fontes de referência. Guias e manuais; n. 33). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8868/lei_acesso_cidadao.pdf?sequence=4>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, que regula o acesso a informações, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12527-18-novembro-2011-611802-publicacaooriginal-134287-pl.html>>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portaria nº 101, de 22 de março de 2013**, que cria o comitê assessor da LAI, 2013a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/int/portar/2013/portaria-101-22-marco-2013-775610-norma-cd-dg.html>>. Acesso em: 2 set. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Serviço de Informação ao Cidadão: relatório consolidado da Lei de Acesso à Informação de 16/5/2012 a 30/4/2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/17759/relatorio_consolidado_lai_2014.pdf?sequence=8>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012b.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011a. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. Poder Executivo. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**, que regulamenta a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, 2012 c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7724-16-maio-2012-612993-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 set. 2014.

CONDEIXA, F. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. Site Jus Navigandi. Publicado em: abr. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 9 set. 2014.

COPOLA, G. **Jurisprudência comentada: Lei de Acesso à Informação**. Publicação de vencimentos de servidores. Responsabilidade civil do Estado, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.acopesp.org.br/artigos/Dra.%20Gina%20Copola/gina%20artigo%2084.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2014.

FONSECA E SÁ, M. I.; MALIN, A. M. B. Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países. **Anais...** XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XIII Enancib, 2012. Disponível em: <<http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/Produ%C3%A7%C3%A3o-Intelectual-2012-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-Um-Estudo-comparativo-com-outros-pa%C3%ADses.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

HEINEN, J. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527, de 2011**, 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MALIN, A. M. B. **Experiência de outros países com a Lei de Acesso à Informação (LAI)**. 21 *slides*. Seminário Iplan Rio, maio 2012. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/download/694ipb001.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

PEREIRA, R.N. **A Lei de Acesso à Informação e a sua influência nos processos de atendimento às demandas da sociedade**: estudo do caso do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. **Monografia. (Especialização em Arquitetura da Informação)**. Brasília: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/13476/lei_acesso_pereira.pdf?sequence=5>. Acesso em: 13 ago. 2014.

Como publicar no *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que o autor será comunicado da decisão tomada.

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

5 – O texto deverá ser endereçado ao editor da publicação e encaminhado para o endereço eletrônico: nepel@almg.gov.br.

6 – O texto deverá ter entre 15 e 30 laudas, que correspondem a uma faixa de 36.000 a 72.000 caracteres (sem espaços), excetuadas as resenhas, para as quais se pede um mínimo de três laudas, ou 7.200 caracteres (sem espaços), e um máximo de 30 laudas. Deverão acompanhá-lo resumo e *abstract*, com as respectivas palavras-chave e *keywords*.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

- Kamila Pagel de Oliveira
- Thales Torres Quintão
- Daniela Gomes Pereira
Isabella Virgínia Freire Biondini
- Mariana Campagnoni
Orion Augusto Platt Neto
Flávio da Cruz
- Randy Razuq Ferreira
Ângela Cristina Salgueiro Marques
- Robson Luiz Fialho Coutinho
Roberto Campos da Rocha Miranda



**ASSEMBLEIA
DE MINAS**
Poder e Voz do Cidadão