

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

24

VOLUME 15 | NÚMERO 24 | JULHO/DEZEMBRO 2013

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

24

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Dinis Pinheiro
Presidente

Deputado Ivair Nogueira
1º-Vice-Presidente

Deputado Hely Tarquínio
2º-Vice-Presidente

Deputado Adelmo Carneiro Leão
3º-Vice-Presidente

Deputado Dilzon Melo
1º-Secretário

Deputado Neider Moreira
2º-Secretário

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-Secretário

SECRETARIA

Eduardo Vieira Moreira
Diretor-Geral

José Geraldo de Oliveira Prado
Secretário-Geral da Mesa

EDIÇÃO

Guilherme Wagner Ribeiro
Celeno Ivanovo

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO

Andréia Paulino Franco
Izabela Moreira
Sinval Rocha

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO

Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

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

Semestral

ISSN 1676-8450

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

CDU 32(05)

Sumário

- 5 Editorial
- 13 O impacto da política do ICMS Esportivo sobre a gestão esportiva municipal de Minas Gerais
Aline Galantinni Silva
Antônio Eduardo Viana Miranda
Elisa Maria Pinto da Rocha
Lucas Moura Pereira
- 45 Indicadores de desempenho para parlamentos: o desafio de aferir práticas políticas
Humberto Dantas
Luciana Yeung
- 71 O impacto do Parlamento Jovem sobre a confiança dos jovens mineiros
Guilherme Quaresma Gonçalves
Gabriel Ávila Casalecchi
- 107 Avaliação de políticas públicas no Brasil: aspectos políticos e fortalecimento da atividade
Iara Lima Vianna
Ernesto Friedrich Amaral
- 143 Municípios mineradores de Minas Gerais: comentários sobre diversificação produtiva e sobre o Fundo de Exaustão e Assistência
Philippe Marques Carvalho Maciel
- 169 Cidadania *online*: o papel das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na ampliação do acesso à participação popular no Legislativo Mineiro
Grazielle Mendes Soares

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa 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 de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

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

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa de Minas Gerais

É com satisfação que trazemos ao público mais um número dos *Cadernos da Escola do Legislativo* com temas pertinentes à agenda do Poder Legislativo. Este periódico cumpre, uma vez mais, o propósito de estabelecer uma ponte entre a reflexão metódica e rigorosa dos trabalhos de natureza acadêmica com a prática política, que acontece, em especial, nas casas legislativas. A crescente complexidade da dinâmica social em uma sociedade que se pretende democrática requer esse diálogo público entre o conhecimento científico e as instâncias de decisão.

É especialmente gratificante quando este periódico torna pública a reflexão sistemática daqueles que estão na lida diária da administração pública. Quando servidores públicos se dispõem a produzir trabalhos acadêmicos sobre os programas pelos quais são responsáveis, ocorre a transformação do conhecimento tácito desses profissionais em conhecimento explícito, facilitando a continuidade, a reprodução e a crítica desses programas. É o que acontece com o artigo que abre este número, que versa sobre o *impacto da política do ICMS Esportivo sobre a gestão esportiva municipal de Minas Gerais*. O texto é de autoria de Aline Galantinni Silva, Antônio Eduardo Viana Miranda e Lucas Moura Pereira, servidores da Diretoria de Pesquisa, Controle e Qualificação da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude, e de Elisa

Maria Pinto Rocha, pesquisadora da Fundação João Pinheiro. Em situações como essa, o leitor pode examinar o trabalho com certa desconfiança, uma vez que os autores estão envolvidos profissionalmente com a política pública que examinam no texto. Um grau de desconfiança é inerente ao diálogo acadêmico e uma boa forma de o pesquisador lidar com ela é explicitar e justificar os recursos metodológicos. Nesse quesito, o texto é cuidadoso, porque a metodologia é apresentada de forma detalhada, sem excessos. Certamente que a presença de uma pesquisadora externa atenua os riscos de uma abordagem distorcida em virtude do vínculo profissional dos demais autores. Não obstante, independentemente da participação dessa pesquisadora, é uma atitude salutar para o aperfeiçoamento da política pública em questão a disposição desses servidores de submeter a público a análise da política do ICMs Esportivo, porque estão externando um conhecimento que, em alguma medida, emerge do diálogo da prática com a bibliografia especializada e os dados coletados. Pudera todas as ações do Estado, nos três Poderes, no Ministério Público e no Tribunal de Contas, fossem objetos de iniciativa semelhante.

O segundo texto, de autoria de Humberto Dantas e Luciana Yeung, é especialmente caro ao Poder Legislativo, porque apresenta uma *sugestão de indicadores de desempenho para parlamentos*. Os limites acadêmicos do trabalho e de conhecimento dos autores são evidentes: o texto não apresenta um diálogo explícito com a literatura especializada que lida com o tema e não expõe a metodologia que apresenta por meio de sua aplicação no exame do desempenho de um ou mais casos concretos. Não obstante, como já foi dito, dada a evidente conexão do tema do trabalho com as atividades legislativas, optou-se pela publicação do texto, pois entendemos que é uma contribuição efetiva não apenas para o debate sobre as formas de avaliação das casas legislativas, mas sobretudo para o esforço de determinadas instituições acadêmicas e da sociedade civil de avaliar as casas legislativas estaduais e municipais.

Os autores registram quatro funções do Poder Legislativo. A função promotora está associada à atividade legislativa, envolvendo tanto a iniciativa de projetos de lei quanto a apresentação de emendas e atividades nas comissões temáticas. Assim, engloba matérias que, embora não se possa afirmar que haja um grande debate em torno delas, tampouco pode-se dizer que haja consenso. A função cooperadora “é compreendida sob a ótica da aprovação de temas de interesse do Poder Executivo”, nas palavras dos autores. A função fiscalizadora é consenso entre todos os autores que enumeram funções do Poder Legislativo. Já a função transparente refere-se ao vínculo da casa legislativa com a sociedade. As funções indicadas, por si só, já geram uma boa discussão, e somente podem ser contestadas após a leitura do texto.

O terceiro artigo reveste-se de especial importância para as escolas de governo, principalmente para as escolas do Legislativo. Guilherme Quaresma Gonçalves e Gabriel Ávila Casalecchi, pesquisadores da pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, investigaram *o impacto do Parlamento Jovem sobre a confiança dos jovens mineiros*. O Parlamento Jovem é um programa de educação para a cidadania que a ALMG desenvolve em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e, desde 2010, com câmaras municipais do interior, proporcionando aos jovens uma experiência de discussão sobre determinado tema, com o propósito de apontar sugestões para os órgãos e entidades públicas. Vale a pena conferir os resultados dessa pesquisa no artigo em tela, para o qual os autores adotaram uma metodologia acurada.

A Avaliação de políticas públicas no Brasil é o quarto texto desta edição, trabalho da mestrandia Iara Lima Vianna e do professor Ernesto Friedrich Amaral. A importância do tema para o Poder Legislativo parece evidente: técnicos e agentes políticos das instituições legislativas precisam dominar os conceitos básicos, os avanços e os desafios da avaliação das políticas públicas, porque compete ao Parlamento

o acompanhamento e o monitoramento dos planos e programas de governo. Após apresentar conceitos-chave sobre políticas públicas e suas avaliações, os autores focalizam a análise no Brasil, em especial nas implicações sobre as políticas públicas da organização federativa do Estado brasileiro. Em seguida, os autores indicam alguns avanços práticos em avaliação de políticas públicas, tanto por iniciativa governamental quanto da sociedade civil.

O quinto texto é de autoria de Philipe Marques Carvalho Maciel, consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais na área de Desenvolvimento Econômico, e aborda o tema dos *municípios mineiros e a necessidade de diversificação produtiva*. Os comentários deste editorial sobre o primeiro artigo, no que se refere ao esforço de servidores público em sistematizar suas reflexões acerca de seus objetos de trabalho, socializando-as e as submetendo a crítica pública, também se aplicam ao texto em exame. O tema é de fundamental importância para muitos municípios de Minas Gerais, cujas bases econômicas estão restritas à atividade mineradora. Ora, o futuro desses municípios depende da capacidade de diversificação de suas economias. O constituinte mineiro já tinha essa preocupação, fazendo constar da Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu art. 253, a necessidade de uma assistência especial do Estado aos municípios mineradores. O referido dispositivo constitucional não foi regulamentado, fazendo desse um tema aberto ao debate e objeto de reivindicação das comunidades desses municípios. Certamente, o texto em questão representa uma efetiva contribuição a esse debate.

O último texto desta edição, de Grazielle Mendes Soares, retorna ao tema da Cidadania *online*, destacando o *papel das novas tecnologias de informação e comunicação na ampliação do acesso à participação popular no Legislativo Mineiro*. Este periódico há muito é palco de discussões sobre os desafios colocados pelo desenvolvimento das novas tecnologias, em especial da internet. Com efeito, na edição

nº 9, de 1999, foi publicada a tradução do texto *Quem tem medo de uma sociedade online?*, de Jonathan Friday. Desde então, diversos números dos *Cadernos* trouxeram textos sobre o tema em questão. A autora do texto deste número volta sua atenção para o esforço da Assembleia de Minas Gerais de incorporar a participação popular por meio das novas tecnologias. O trabalho apresenta um diferencial metodológico em relação a estudos similares, na medida em que entrevista servidores e agentes políticos envolvidos na formulação e na implementação de recursos de participação popular baseados na tecnologia da informação e da comunicação.

Na certeza de estar contribuindo para a reflexão sistemática e para o debate público de temas relevantes para o Estado e para a sociedade, desejamos boa leitura aos interessados.

Guilherme Wagner Ribeiro

Editor

1

O impacto da política do ICMS Esportivo sobre a gestão esportiva municipal de Minas Gerais

Aline Galantinni Silva

Graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MG) / Analista da Diretoria de Pesquisa, Controle e Qualificação da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude de Minas Gerais.

Antônio Eduardo Viana Miranda

Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro e em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Diretor de Pesquisa, Controle e Qualificação da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude de Minas Gerais.

Elisa Maria Pinto da Rocha

Doutora em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) / Pesquisadora da Fundação João Pinheiro.

Lucas Moura Pereira

Graduado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MG) / Analista da Diretoria de Pesquisa, Controle e Qualificação da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude de Minas Gerais.

Resumo: O ICMS Esportivo é uma política instituída pelo governo de Minas Gerais para repassar aos municípios os recursos oriundos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Os municípios participantes recebem os recursos de acordo com suas realizações no esporte municipal e, desde sua criação, em 2009, essa política tem contribuído para o aumento no número de praticantes, modalidades e atividades esportivas oferecidas no Estado. Tendo em vista que é pré-requisito para participação no ICMS Esportivo que o município possua um conselho municipal de esportes em funcionamento, este estudo tem como objetivo analisar o impacto dessa política na gestão esportiva municipal, dando enfoque à relação estabelecida entre o poder público municipal e o Conselho Municipal de Esportes.

Palavras-chave: ICMS Esportivo. Conselho Municipal de Esportes. Gestão esportiva. Política pública do esporte.

Abstract: *The ICMS Sports is a policy instituted by the Government of Minas Gerais municipalities to pass to the funds from the ICMS- tax on the circulation of goods, interstate and intercity transportation and communication services. Participating municipalities receive resources according to their achievements in the sport hall and since its creation in 2009, the policy has contributed to the increase in the number of practitioners, modalities and sports activities offered in the state. Given that is a prerequisite for participation in the ICMS Sports that the municipality has a municipal sports council in operation, this study aims to analyze the impact of this policy on municipal sports management, with focus on the relationship established between the public municipal council and the municipal sports*

Keywords: *ICMS Sports. Sports council. Sports management. Public policy of the sport.*

1. Introdução

O esporte constitui tema que, a cada dia, ganha mais espaço na agenda de políticas públicas dos governos nacionais e regionais do mundo inteiro. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 217, estabelece que “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais como direito de cada um[...]”. Também no artigo 218 da Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 há compromisso semelhante.

Nesse sentido, destaca-se a política do ICMS Solidário Critério Esportes (ICMS Esportivo), estabelecida pela Lei nº 18.030, de 2009. Por esse critério, os municípios que comprovarem ter um conselho municipal de esportes em funcionamento recebem repasse de recursos oriundos do ICMS, conforme as atividades esportivas que comprovaram ter realizado no ano de análise. Pode-se dizer que o ICMS Esportivo estimula a interação entre conselhos municipais e prefeituras ao exigir que as informações cadastradas pelo representante municipal sejam atestadas pelo presidente do conselho local.

Tendo em vista esse cenário, o objetivo deste artigo é verificar em que medida a política do ICMS Esportivo adotada pelo governo mineiro tem contribuído para o aumento do número de

praticantes, modalidades e atividades esportivas realizadas nos municípios, buscando-se analisar o impacto dessa política na gestão do esporte, tendo como foco central a relação que se estabelece entre o município e o conselho de esportes.

Embora o ICMS Esportivo seja um mecanismo relativamente recente, os dados revelam um significativo aumento no número de municípios beneficiados por essa política. Em 2009, participaram 94 municípios, no ano seguinte, o número passou para 198, já no terceiro ano de vigência, 261 localidades aderiram à política.

Esses dados retratam a crescente aceitação dos municípios mineiros em estruturar conselhos esportivos, a fim de se tornarem aptos a cadastrar atividades esportivas e receberem sua parcela de recursos do ICMS Esportivo.

Por fim, este artigo se propõe a analisar a efetividade da política do ICMS Esportivo. Segundo Castro (2006), a efetividade constitui-se em um padrão de mensuração que busca verificar em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. No contexto deste trabalho, torna-se relevante, então, verificar se os cidadãos têm tido mais acesso às atividades esportivas mediante a adesão do município ao ICMS Esportivo. Levanta-se como hipótese deste estudo a de que o ICMS Esportivo contribui para a melhoria na organização de informações esportivas, o estreitamento das relações entre os atores esportivos locais e a ampliação do número de atividades esportivas oferecidas à população.

2. Referencial teórico

O processo de democratização no Brasil culminou em um processo de descentralização nas mais diversas áreas de atuação pública, resultando em “significativa redução da capacidade da União de utilizar os fundos públicos como mecanismos de articulação dos interesses regionais” (FUNDAP/IESP *apud* GARCIA, 2002, p. 10). No âmbito de competências tributárias, os gover-

nos chamados subnacionais ou intermediários têm alcançado alto grau de autonomia orçamentária “com ampla liberdade para legislar (até mesmo para fixação das alíquotas), coletar, gerir e gastar recursos” (AFONSO, 1994, p. 354). Em grande parte dos casos, o papel estadual e municipal na gestão desses recursos é fixado no próprio texto da Constituição, como é o caso do ICMS, que é um tributo de competência das unidades da Federação.

O ICMS é o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 158, determina que os 25% da receita do produto da arrecadação pelo Estado que pertencem aos municípios serão distribuídos da seguinte maneira: $\frac{3}{4}$ são distribuídos aos municípios na proporção do Valor Adicionado nas Operações Fiscais (VAF) e o restante, distribuído de acordo com o disposto em lei estadual. Em Minas Gerais, essa distribuição é definida pela Lei nº 18.030, de 2009, conhecida como “ICMS Solidário”.

Atualmente, os critérios de distribuição são 18, entre eles, o critério “Esportes”, apurado de acordo com a relação percentual entre as atividades esportivas desenvolvidas pelo município e o somatório das atividades esportivas desenvolvidas por todos os municípios do Estado. O critério corresponde a 0,1% da receita do produto da arrecadação do ICMS devida aos municípios, conforme o Decreto nº 45.393, de 2010, e a Resolução SEEJ 13/2013.

Para receber recursos do ICMS Esportivo, é necessário que o município crie e mantenha ativo um conselho de esporte cadastrado no Conselho Estadual de Desportos. O conselho é um órgão colegiado de caráter consultivo e/ou deliberativo, que busca contribuir para a melhor prestação de serviços à sociedade, tornando-se “simultaneamente canal democrático de relação entre o Estado e a sociedade e instância de controle social sobre os governos” (GOMES, 2003, p. 10).

Esse órgão corresponde a uma esfera de representação de interesses e mediação de conflitos, articulado com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento de programas e projetos

esportivos para toda a população, auxiliando na organização, gestão, qualidade e transparência do esporte municipal. Nesse sentido, constitui importante instrumento à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas (GOMES, 2003).

Dada a importância dos conselhos como mecanismos de apoio ao desenvolvimento esportivo no Estado, a Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude (SEEJ) vem empreendendo esforços no sentido de estimular a criação de conselhos municipais de esporte em Minas Gerais e de estabelecer estratégias comuns de implantação de políticas públicas voltadas para o esporte no Estado. Nesse aspecto, é importante ressaltar os estudos de Höfling (2001), que argumenta que política pública é a ação do Estado, por meio de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

O ICMS Esportivo, além de ilustrar a ação pública no setor de esporte, constitui-se mecanismo que potencializa a presença da gestão pública do esporte nas plataformas de governo tanto federal quanto estaduais e municipais, tornando-se, portanto, fator modelador e influenciador da dinâmica social (GALINDO, 2010).

Para efeitos da política do ICMS Esportivo em Minas Gerais, as atividades esportivas são classificadas em 13 categorias, cada uma com peso específico em seu cálculo: projetos socioeducacionais, esporte para pessoas com deficiência, jogos escolares municipais, Minas Olímpica: jogos escolares de Minas Gerais, Minas Olímpica: jogos de Minas, atividades de futebol amador, esporte para a terceira idade, atividades de lazer, qualificação de agente esportivo, xadrez na escola, academia na escola, outros programas/projetos e instalação/reforma de equipamento esportivo.

Dessa forma, o município cadastra as atividades que realizou, identificando em qual das 13 categorias se enquadra. Cada atividade deve ter pelo menos uma modalidade e seu respectivo número de participantes.

O cálculo das parcelas dos municípios participantes é obtido por meio da seguinte fórmula: $IE = (N \times P \times NM \times NA) / MB$, em que:

IE = Índice de esportes do município.

N = Nota da atividade esportiva desenvolvida pelo município, conforme a Lei Estadual nº 18.030, de 2009

P = Peso da receita corrente líquida *per capita*, definida anualmente pela Fundação João Pinheiro (FJP).

NM = Número de modalidades esportivas de que o município participa.

NA = Número de atletas participantes em cada atividade esportiva.

MB = Somatório das notas de todos os municípios beneficiados.

O índice de esportes de um município é obtido, então, multiplicando-se a nota da atividade esportiva pelo peso da receita líquida *per capita*, pelo número de modalidades esportivas, pelo número de atletas participantes aprovados pela equipe técnica da SEEJ, dividindo-se o resultado obtido pela soma das notas de todos os municípios participantes.

3. Metodologia

Este estudo classifica-se como uma pesquisa de caráter exploratório-descritivo, pois busca descrever as características, propriedades e relações existentes na realidade pesquisada, conhecer as situações e relações “na vida social, política, econômica e nos demais aspectos do comportamento humano” (RAMPAZZO, 2005, p. 54). A pesquisa exploratória pode ser definida como aquela que proporciona maior familiaridade com o problema, para torná-lo mais explícito. De acordo com Gil (2002), essa pesquisa toma forma descritiva ao pretender descrever as características de determinada população ou fenômeno, como é o caso deste estudo, que busca analisar o impacto da política do ICMS Esportivo sobre a gestão esportiva municipal em Minas Gerais.

Os procedimentos técnicos utilizados neste estudo foram levantamento bibliográfico, documental e de campo. Primeiramente,

a elaboração do trabalho envolveu a realização de levantamento bibliográfico e documental (livros, artigos, teses, dissertações, leis e decretos), no sentido de elucidar conceitos e significados associados ao tema, conforme descrito na seção 3. As principais temáticas discutidas foram descentralização tributária, participação cívica, governança e gestão de políticas públicas do esporte, identificação do modo de cálculo e base legal do ICMS Esportivo.

Na fase correspondente à análise de dados, procurou-se atender ao primeiro objetivo específico do trabalho – verificar a trajetória dos municípios atendidos pelo ICMS Esportivo no período de 2009 a 2011 – e, para tal, foram utilizados o levantamento e a análise da tipologia do número de atividades esportivas, modalidades e participantes. Os dados foram obtidos nos Relatórios de Indicadores Esportivos do ICMS Solidário Critério “Esportes” relativos aos anos de 2009, 2010 e 2011.

Para tanto, primeiramente, foram identificados os municípios que participaram do ICMS Esportivo ao longo dos três anos de vigência da medida. A seguir, foram coletados os dados de cada localidade esportiva durante o período sob consideração, tomando-se por base as seguintes categorias: número de atividades desenvolvidas, modalidades¹ e participantes².

A fim de identificar eventuais variações ocorridas durante o período de análise, optou-se por realizar as seguintes comparações temporais entre subperíodos: 2009-2010, 2010-2011 e 2009-2011, pela seguinte fórmula: $(P - P_{anterior} / P_{anterior}) \times 100$, em que P é o período.

Para alcançar o segundo objetivo específico do estudo – analisar a percepção dos gestores públicos do Município de Arcos quanto à influência do ICMS Esportivo na organização e execução das atividades esportivas locais –, decidiu-se pelo estudo de caso como procedimento para a realização do levantamento de campo, tendo em vista a necessidade de se retratar a complexidade da realidade local. Nesse sentido, trata-se do interesse de “pesquisar uma situação singular, particular, focalizando o problema em seu aspecto total” (OLIVEIRA, 2012, p. 5).

A partir da análise da trajetória dos municípios atendidos pelo ICMS Esportivo no período de 2009 a 2011, o procedimento seguinte foi selecionar o município para a realização do levantamento de campo, e o município selecionado foi Arcos. Essa escolha deu-se pelo fato de esse município poder ser considerado como o mais representativo (entre aqueles municípios participantes do ICMS Esportivo) no nível de massificação e diversificação da prática esportiva no Estado de Minas Gerais. Para a identificação do município (entre os 69 participantes do ICMS Esportivo) que atenderia ao critério de representatividade, foi calculada a variação dos resultados de cada um dos 69 municípios analisados nos três critérios: atividades, atletas e modalidades, nos períodos de 2009 a 2010 e 2010 a 2011. O mesmo procedimento foi adotado para a soma dos resultados dos municípios. De posse desses valores numéricos, verificou-se qual município apresentou a menor distância da variação do total dos municípios considerados. Como resultado desse procedimento, observou-se que Arcos foi a localidade que apresentou a menor diferença em relação à variação da soma dos municípios nos três critérios de análise.

O instrumento de coleta de dados e informações relativo ao estudo de caso no Município de Arcos correspondeu à elaboração de roteiro e à realização de entrevistas semiestruturadas com os conselheiros municipais, em que se procurou identificar a sua percepção sobre pontos facilitadores e aspectos críticos relativos ao processo de fomento do esporte no município. Ou seja, buscou-se compreender em que aspectos a participação do município na política do ICMS Esportivo teria influenciado a gestão das políticas públicas esportivas locais. Assim, o procedimento favoreceu a compreensão do problema de pesquisa e permitiu a obtenção de novas informações, o que é fundamental nos estudos de caso (TRIVIÑOS *apud* MANZINI, 2012).

4. Análise dos dados

4.1 Trajetória dos municípios atendidos pelo ICMS Esportivo

De acordo com os dados obtidos nos relatórios de indicadores esportivos são 69 os municípios que participaram das três edições do ICMS Esportivo no período de 2009 a 2011.

Analisando-se a tabela 1 em relação ao critério número de atividades esportivas, os resultados indicam aumento no número de atividades esportivas aprovadas pelos municípios. Esse crescimento, entretanto, não significa, necessariamente, aumento real no número de atividades desenvolvidas. O índice pode ser resultado de uma evolução de parte da administração do município responsável pela coleta de informações e documentos comprobatórios para o ICMS Esportivo, o que possibilitou um maior número de atividades aprovadas.

Considerando-se a análise desagregada em subperíodos, e tendo em vista o conjunto dos 69 municípios analisados, observa-se que, no período de 2009 a 2010, 43 deles apresentaram aumento no número de atividades realizadas (evolução de 10% a 1.100%), enquanto, no subperíodo de 2010 a 2011, registrou-se número relativamente menor de municípios que apresentaram incremento no número de atividades: 38 deles aumentaram entre 4% e 800% as atividades realizadas. Por sua vez, na comparação entre 2009 e 2011, observa-se que 46 municípios apresentaram evolução de 8% a 1.150%.

Tabela 1 – Número de atividades desenvolvidas e variações no período 2009-2011

Município	2009	2010	2011	Varição 2009 2010	Varição 2010 2011	Varição 2009 2011
Angelândia	8	13	17	63%	31%	113%
Araporã	1	1	1	0%	0%	0%
Araújos	8	7	12	-13%	71%	50%
Arcos	31	57	55	84%	-4%	77%
Aricanduva	8	26	16	225%	-38%	100%
Arinos	13	24	24	85%	0%	85%
Buenópolis	2	1	1	-50%	0%	-50%
Cabo Verde	5	6	5	20%	-17%	0%
Caeté	2	2	5	0%	150%	150%
Campo Belo	17	24	46	41%	92%	171%

continua ...

...continuação

Município	2009	2010	2011	Varição 2009 2010	Varição 2010 2011	Varição 2009 2011
Canápolis	4	9	10	125%	11%	150%
Capitólio	6	34	28	467%	-18%	367%
Caratinga	13	10	13	-23%	30%	0%
Carmo do Paranaíba	24	33	19	38%	-42%	-21%
Cataguases	12	21	40	75%	90%	233%
Chapada Gaúcha	1	12	12	1100%	0%	1100%
Congonhas	2	2	4	0%	100%	100%
Cristais	5	7	19	40%	171%	280%
Cristina	5	8	5	60%	-38%	0%
Diamantina	7	13	19	86%	46%	171%
Dona Eusébia	1	1	3	0%	200%	200%
Dores de Campos	10	16	30	60%	88%	200%
Elói Mendes	28	56	62	100%	11%	121%
Felício dos Santos	4	10	15	150%	50%	275%
Fernandes Tourinho	2	4	15	100%	275%	650%
Fruta de Leite	3	5	3	67%	-40%	0%
Gonzaga	11	17	13	55%	-24%	18%
Governador Valadares	13	52	41	300%	-21%	215%
Guaxupé	26	57	46	119%	-19%	77%
Guidoval	9	1	1	-89%	0%	-89%
Ilicínea	9	18	10	100%	-44%	11%
Ipaba	9	11	0	22%	-100%	-100%
Ipatinga	8	14	17	75%	21%	113%
Itajubá	2	22	25	1000%	14%	1150%
Itamogi	7	14	22	100%	57%	214%
Itamonte	4	5	38	25%	660%	850%
Itanhandu	18	16	17	-11%	6%	-6%
Ituiutaba	10	8	20	-20%	150%	100%
Jaboticatubas	12	4	4	-67%	0%	-67%
João Monlevade	10	11	5	10%	-55%	-50%

continua ...

...continuação

Município	2009	2010	2011	Varição 2009 2010	Varição 2010 2011	Varição 2009 2011
João Pinheiro	3	1	2	-67%	100%	-33%
José Raydan	4	1	3	-75%	200%	-25%
Juiz de Fora	3	2	3	-33%	50%	0%
Martinho Campos	14	28	23	100%	-18%	64%
Monte Santo de Minas	2	1	4	-50%	300%	100%
Morro da Garça	1	10	4	900%	-60%	300%
Patrocínio	10	22	40	120%	82%	300%
Pedra do Anta	1	8	6	700%	-25%	500%
Perdigão	2	1	3	-50%	200%	50%
Poté	6	9	2	50%	-78%	-67%
Presidente Olegário	8	11	17	38%	55%	113%
Ribeirão das Neves	9	8	18	-11%	125%	100%
Rio Novo	11	29	48	164%	66%	336%
Santana de Cataguases	9	6	13	-33%	117%	44%
São Francisco de Sales	2	1	9	-50%	800%	350%
São Geraldo	1	10	4	900%	-60%	300%
São José do Jacuri	12	15	13	25%	-13%	8%
São Sebastião do Rio Preto	1	5	5	400%	0%	400%
Sapucai-Mirim	6	18	22	200%	22%	267%
Serra da Saudade	6	2	17	-67%	750%	183%
Sete Lagoas	4	3	2	-25%	-33%	-50%
Silvianópolis	9	3	6	-67%	100%	-33%
Taparuba	6	2	0	-67%	-100%	-100%
Tarumirim	6	9	6	50%	-33%	0%
Três Marias	21	28	19	33%	-32%	-10%
Turmalina	14	9	18	-36%	100%	29%
Ubaporanga	5	2	5	-60%	150%	0%
Uberlândia	25	46	48	84%	4%	92%
Verdelândia	8	1	1	-88%	0%	-88%
Total	579	943	1099	63%	17%	90%

Fonte: Elaboração própria.

Ao se aprofundar o estudo do número de modalidades aprovadas pelos municípios, observa-se que o total de modalidades é praticamente estável ao longo dos anos. Assim, os resultados da pesquisa revelam queda de 9% entre 2009 e 2010, seguida de elevação de 8% entre 2010 e 2011. Em termos absolutos, o total de modalidades foi de 754 em 2009, e de 745 em 2011, conforme mostrado na tabela 2.

No período de 2009 a 2010, 26 municípios apresentaram elevação no desenvolvimento de modalidades esportivas (variação de 7% a 600%); no período de 2010 a 2011, 36 municípios apresentaram aumento (de 5% a 233%), enquanto no período de 2009 a 2011, os resultados indicam que 33 municípios apresentaram elevação no número de modalidades esportivas (variação de 8% a 600%).

Tabela 2 – Número de modalidades das atividades esportivas e variações no período 2009-2011

Município	2009	2010	2011	Varição 2009 2010	Varição 2010 2011	Varição 2009 2011
Angelândia	8	11	12	38%	9%	50%
Araporã	3	3	3	0%	0%	0%
Araújos	11	5	7	-55%	40%	-36%
Arcos	20	16	19	-20%	19%	-5%
Aricanduva	18	12	14	-33%	17%	-22%
Arinos	8	10	9	25%	-10%	13%
Buenópolis	4	1	1	-75%	0%	-75%
Cabo Verde	15	6	4	-60%	-33%	-73%
Caeté	11	10	13	-9%	30%	18%
Campo Belo	18	14	30	-22%	114%	67%
Canápolis	7	6	7	-14%	17%	0%
Capitólio	12	24	23	100%	-4%	92%
Caratinga	15	16	25	7%	56%	67%
Carmo do Paranaíba	8	18	12	125%	-33%	50%
Cataguases	21	19	23	-10%	21%	10%

continua ...

...continuação

Município	2009	2010	2011	Variação 2009 2010	Variação 2010 2011	Variação 2009 2011
Chapada Gaúcha	2	4	5	100%	25%	150%
Congonhas	6	7	11	17%	57%	83%
Cristais	7	4	12	-43%	200%	71%
Cristina	6	4	4	-33%	0%	-33%
Diamantina	20	12	19	-40%	58%	-5%
Dona Eusébia	3	2	4	-33%	100%	33%
Dores de Campos	9	6	11	-33%	83%	22%
Elói Mendes	22	28	28	27%	0%	27%
Felício dos Santos	7	10	14	43%	40%	100%
Fernandes Tourinho	1	4	7	300%	75%	600%
Fruta de Leite	7	2	2	-71%	0%	-71%
Gonzaga	13	14	12	8%	-14%	-8%
Governador Valadares	14	20	24	43%	20%	71%
Guaxupé	19	24	23	26%	-4%	21%
Guidoval	12	3	3	-75%	0%	-75%
Ilicínea	9	15	8	67%	-47%	-11%
Ipaba	6	5	0	-17%	-100%	-100%
Ipatinga	30	20	21	-33%	5%	-30%
Itajubá	6	23	19	283%	-17%	217%
Itamogi	10	13	9	30%	-31%	-10%
Itamonte	10	3	7	-70%	133%	-30%
Itanhandu	22	13	12	-41%	-8%	-45%
Ituiutaba	13	12	14	-8%	17%	8%
Jaboticatubas	9	3	3	-67%	0%	-67%
João Monlevade	25	12	14	-52%	17%	-44%
João Pinheiro	7	1	2	-86%	100%	-71%
José Raydan	3	2	4	-33%	100%	33%
Juiz de Fora	12	11	15	-8%	36%	25%
Martinho Campos	11	14	12	27%	-14%	9%
Monte Santo de Minas	5	2	3	-60%	50%	-40%

continua ...

...continuação

Município	2009	2010	2011	Varição 2009 2010	Varição 2010 2011	Varição 2009 2011
Morro da Garça	1	7	4	600%	-43%	300%
Patrocínio	16	15	16	-6%	7%	0%
Pedra do Anta	2	7	6	250%	-14%	200%
Perdigão	7	1	3	-86%	200%	-57%
Poté	9	7	3	-22%	-57%	-67%
Presidente Olegário	11	10	9	-9%	-10%	-18%
Ribeirão das Neves	15	22	19	4%	-14%	27%
Rio Novo	14	21	25	50%	19%	79%
Santana de Cataguases	7	6	7	-14%	17%	0%
São Francisco de Sales	3	3	6	0%	100%	100%
São Geraldo	4	10	10	150%	0%	150%
São José do Jacuri	9	11	7	22%	-36%	-22%
São Sebastião do Rio Preto	1	5	4	400%	-20%	300%
Sapucaí-Mirim	6	11	11	83%	0%	83%
Serra da Saudade	5	3	10	-40%	233%	100%
Sete Lagoas	11	7	9	-36%	29%	-18%
Silvianópolis	9	4	4	-56%	0%	-56%
Taparuba	11	2	0	-82%	-100%	-100%
Tarumirim	5	3	5	-40%	67%	0%
Três Marias	24	19	12	-21%	-37%	-50%
Turmalina	11	6	13	-45%	117%	18%
Ubaporanga	11	2	4	-82%	100%	-64%
Uberlândia	39	42	33	8%	-21%	-15%
Verdelândia	18	1	1	-94%	0%	-94%
Total	754	689	745	-9%	8%	-1%

Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar, como uma limitação da análise, que as modalidades estão associadas a uma espécie de atividade esportiva. Por exemplo, se o município ofereceu futsal em uma atividade de

lazer, e também para a terceira idade, entende-se, mesmo em se tratando da mesma modalidade, que o município ofereceu duas modalidades distintas. Os dados quantitativos relativos ao número de atletas indicam ter ocorrido aumento no número total de atletas no período sob consideração: registrou-se taxa de crescimento anual de 24% entre 2009 e 2010 e de 5% entre 2010 e 2011. Vale destacar, entretanto, não ser possível afirmar se de fato um número maior de pessoas esteja sendo beneficiado, ou se elas estariam praticando mais atividades esportivas. Foram 31 os municípios que apresentaram crescimento no número de beneficiados, de 8% a 4.587%, entre 2009 e 2010. No período de 2010 a 2011, observou-se que o número de municípios que variaram entre 2% e 2.708% subiu para 40. Já na comparação do período de 2009 a 2011, os dados revelam que 35 municípios apresentaram crescimento do número de beneficiados, com variação entre 12% e 3.526%.

Em síntese, durante o período analisado, observou-se que, entre o conjunto de 69 municípios considerados, apenas dois apresentaram crescimento nos três critérios analisados em todos os anos: Fernandes Tourinho e Rio Novo.

Tabela 3 – Número de atletas participantes das atividades esportivas e variações no período 2009-2011

Município	2009	2010	2011	Varição 2009 2010	Varição 2010 2011	Varição 2009 2011
Angelândia	2217	952	2934	-57%	208%	32%
Araporã	152	59	103	-61%	75%	-32%
Araújos	1066	970	816	-9%	-16%	-23%
Arcos	6554	6532	5469	0%	-16%	-17%
Aricanduva	3717	4766	92	28%	-98%	-98%
Arinos	1795	2885	2960	61%	3%	65%
Buenópolis	304	24	13	-92%	-46%	-96%
Cabo Verde	320	261	422	-18%	62%	32%
Caeté	228	144	592	-37%	311%	160%
Campo Belo	4798	4192	6832	-13%	63%	42%

continua ...

...continuação

Município	2009	2010	2011	Varição 2009 2010	Varição 2010 2011	Varição 2009 2011
Canápolis	1790	1928	1438	8%	-25%	-20%
Capitólio	1195	3093	3352	159%	8%	181%
Caratinga	4608	2661	4186	-42%	57%	-9%
Carmo do Paranaíba	2427	3830	3965	58%	4%	63%
Cataguases	5126	4342	6855	-15%	58%	34%
Chapada Gaúcha	502	1264	1929	152%	53%	284%
Congonhas	2407	289	828	-88%	187%	-66%
Cristais	824	730	1554	-11%	113%	89%
Cristina	532	1051	1019	98%	-3%	92%
Diamantina	3404	3682	9796	8%	166%	188%
Dona Eusébia	76	46	192	-39%	317%	153%
Dores de Campos	1516	1340	2173	-12%	62%	43%
Elói Mendes	7609	844	5931	11%	-30%	-22%
Felício dos Santos	1043	1287	207	23%	-84%	-80%
Fernandes Tourinho	152	338	1932	122%	472%	1171%
Fruta de Leite	556	458	636	-18%	39%	14%
Gonzaga	2591	2790	898	8%	-68%	-65%
Governador Valadares	14184	45732	34206	222%	-25%	141%
Guaxupé	6765	10320	5009	53%	-51%	-26%
Guidoval	495	56	45	-89%	-20%	-91%
Ilicínea	3100	2599	862	-16%	-67%	-72%
Ipaba	1250	2537	1	103%	-100%	-100%
Ipatinga	4458	3468	6511	-22%	88%	46%
Itajubá	2102	5445	4128	159%	-24%	96%
Itamogi	343	1178	1828	243%	55%	433%
Itamonte	602	1461	1700	143%	16%	182%
Itanhandu	3245	4026	2577	24%	-36%	-21%
Ituiutaba	4698	2632	6940	-44%	164%	48%
Jaboticatubas	4204	609	674	-86%	11%	-84%
João Monlevade	5942	6162	3686	4%	-40%	-38%

continua ...

...continuação

Município	2009	2010	2011	Variação 2009 2010	Variação 2010 2011	Variação 2009 2011
João Pinheiro	579	11	32	-98%	191%	-94%
José Raydan	838	52	630	-94%	1112%	-25%
Juiz de Fora	5759	358	4078	-94%	1039%	-29%
Martinho Campos	4466	2315	1890	-48%	-18%	-58%
Monte Santo de Minas	2567	51	63	-98%	24%	-98%
Morro da Garça	23	256	834	1013%	226%	3526%
Patrocínio	5174	3997	28202	-23%	606%	445%
Pedra do Anta	76	709	477	833%	-33%	528%
Perdigão	663	36	1011	-95%	2708%	52%
Poté	1172	848	62	-28%	-93%	-95%
Presidente Olegário	1081	2323	2370	115%	2%	119%
Ribeirão das Neves	3123	10992	4220	252%	-62%	35%
Rio Novo	799	2925	3583	266%	22%	348%
Santana de Cataguases	899	362	776	-60%	114%	-14%
São Francisco de Sales	228	600	620	163%	3%	172%
São Geraldo	76	1101	2585	1349%	135%	3301%
São José do Jacuri	1128	1458	976	29%	-33%	-13%
São Sebastião do Rio Preto	23	1078	765	4587%	-29%	3226%
Sapucai-Mirim	2049	3361	3003	64%	-11%	47%
Serra da Saudade	1593	479	1787	-70%	273%	12%
Sete Lagoas	1638	467	341	-71%	-27%	-79%
Silvianópolis	1806	248	246	-86%	72%	-76%
Taparuba	1067	514	1	-52%	-100%	-100%
Tarumirim	1218	1068	1073	-12%	0%	-12%
Três Marias	7159	4550	3546	-36%	-22%	-50%
Turmalina	3053	1418	2745	-54%	94%	-10%
Ubaporanga	1713	201	362	-88%	80%	-79%
Uberlândia	17164	35517	32082	107%	-10%	87%
Verdelândia	3116	46	49	-99%	7%	-98%
Total						

Fonte: Elaboração própria.

4.2 Percepção dos conselheiros esportivos do Município de Arcos quanto à influência do ICMS Esportivo na organização e execução das atividades esportivas

O Conselho Municipal de Esportes do Município de Arcos foi criado pela Lei nº 2.227, de 9 de julho de 2009, e, segundo a Portaria nº 008/2012, foram nomeados oito conselheiros. O conselho é composto de: dois representantes da rede municipal de ensino e dois da rede particular; um representante da sociedade civil; um representante da Liga Arcoense de Desportos; e dois representantes do Executivo Municipal.

Os conselheiros de Arcos estão em exercício há dois ou três anos em média, à exceção de um deles, cuja participação é de menos de um ano (em substituição a um representante afastado por problemas médicos). Portanto, o período de participação desses conselheiros coincide com o período que o município participa da política do ICMS Esportivo.

As entrevistas tiveram como objetivo principal entender a posição dos conselheiros municipais quanto à influência do ICMS Esportivo na organização e execução das atividades esportivas locais. As entrevistas foram realizadas com base no roteiro constante no Apêndice A deste estudo. Foram entrevistados seis conselheiros, pois dois deles não foram encontrados durante a realização das entrevistas. Por sua relevância na política desportiva do município, a Secretária de Esportes também foi entrevistada e respondeu aos questionamentos via *e-mail*.

Inicialmente, procurou-se saber como funciona o conselho municipal, os mecanismos de apresentação de demandas e as pautas das reuniões.

A primeira constatação é que, segundo os entrevistados, não há uma distinção clara entre os papéis sociais do poder público e da sociedade civil. Isto é, as falas demonstram que os membros dos conselhos, ditos como “representantes da sociedade civil”, têm uma forte ligação com o poder público: “normalmente os

conselheiros já possuem ligação com o poder público, seja estadual ou municipal.”

Percebe-se um caráter formal quanto à regularidade das reuniões oficiais do conselho. No entanto, os conselheiros também costumam se reunir informalmente para discutir assuntos pertinentes ao esporte, principalmente na iminência de competições e outros eventos esportivos locais.

Eles se reúnem mais que as reuniões do conselho. Para fazer ata é de dois em dois meses. É porque o pessoal sempre se encontra quando tem campeonato, quando tem algum evento, o pessoal sempre se encontra. Mas, para fazer ata do conselho, é de dois em dois meses.

Nesse aspecto é possível caracterizar o Conselho Municipal de Esporte como um grupo social, uma vez que, por meio dele, estabelece-se uma identidade comum entre os participantes, que compartilham valores, interesses e obrigações. Isto é, o papel de conselheiro esportivo municipal confere um dever e uma responsabilidade legitimados não só pelos próprios membros do conselho, como também pelos demais atores envolvidos, possibilitando a eles discutirem, mesmo informalmente, os assuntos esportivos do município.

Percebe-se, também, que os membros do conselho são pessoas com considerável envolvimento e conhecimento na área esportiva do município. As falas dos entrevistados sobre as discussões nas reuniões demonstram proximidade com a realidade do esporte municipal:

A gente sempre está acompanhando o desenvolvimento do esporte nas quadras. Ver se precisa da gente mandar mais técnicos para as quadras, ver se precisa mandar mais material de esportes, como “tá” a situação de material, se “tá” em falta, se não “tá” (...).

Às vezes, está faltando pagar um estádio para um campeonato, às vezes não tem arbitragem e os próprios meninos têm que arbitrar. Aí a gente vê a

necessidade de uma arbitragem mais profissional, material esportivo, às vezes os técnicos estão precisando de material esportivo (...)

Como enfatizado anteriormente, o Conselho Municipal de Esporte pode apresentar caráter deliberativo ou consultivo. No caso de Arcos, percebe-se que o conselho assume mais claramente o aspecto consultivo. Segundo relatado pelos entrevistados, o conselho costuma, com frequência, discutir e emitir opiniões sobre assuntos relacionados aos gastos públicos no esporte, ficando a cargo do poder público tomar as decisões. A relação entre o conselho e o poder público é muito estreita no município, e os membros do conselho gozam de consideração e legitimidade da prefeitura para emitir opiniões sobre o esporte local, sem necessariamente recorrerem aos meios formais de requerimento:

A gente fala o que saiu errado que o poder público fez (...) e a gente faz o pedido (...) geralmente a gente não faz nada por ofício, fazemos boca a boca mesmo.

As falas dos entrevistados revelam que os anseios dos conselheiros na maioria das vezes são atendidos pelo poder público:

Depois do nosso pedido veio muito material, incentivamos a participação nos torneios estaduais (...). Essas demandas costumam ser atendidas pelo poder público, 80%, 90% das nossas ideias são aceitas.

Vale ressaltar não ser obrigação que os valores repassados por meio do ICMS Esportivo sejam destinados ao esporte. A fala de um dos entrevistados demonstra preocupação com a vulnerabilidade do setor esportivo local em decorrência da mudança de governo, pois não há exigência de manutenção de um fundo próprio para os recursos recebidos pelo ICMS Esportivo:

Então esse dinheiro vem, ele cai em fundo perdido, se o prefeito quiser gastar em esporte, ele gasta, se não, ele não gasta. No nosso caso ele ainda gasta, mas, se tiver qualquer prefeitura que não quiser gastar, ele não vai gastar não (...)

No caso de Arcos, é frequente investir recursos na área esportiva que ultrapassam os montantes repassados pelo programa:

(...) recebem R\$ 180 mil e gastam R\$ 1 milhão no esporte. Quer dizer que, mesmo esses R\$ 180 mil não sendo utilizados diretamente no esporte, o investimento no esporte é muito grande. Eu acho que ele está sendo gasto todo no esporte, mesmo porque o gasto no esporte é ele e mais um tanto.

Nesse ponto, os entrevistados foram questionados sobre o direcionamento desses recursos. Segundo eles, os investimentos são destinados, primordialmente, à infraestrutura e compra de material esportivo. Também foram citadas despesas com taxas gerais, arbitragem e transporte de atletas. Embora esses gastos sejam direcionados e pontuais, os entrevistados entendem que a alocação desses recursos mostra-se eficiente. Entendem, entretanto, que algumas áreas poderiam ser mais fomentadas, a exemplo de investimentos na formação de atletas, categorias de base, recursos humanos: “infraestrutura já tem, agora falta investimento no ser humano”.

Percebe-se, também, um esforço do município em fomentar a diversificação das modalidades esportivas e aumentar o número de participantes e atividades.

Segundo os entrevistados, o futebol de campo e o futsal são as modalidades mais praticadas e que contam com maior número de adeptos, com média de 200 participantes. Com cerca de 30 atletas em cada evento, em seguida foram citadas handebol, basquete e vôlei como modalidades de grande aceitação pela população. Os entrevistados citaram ainda artes marciais, atletismo, peteca, xadrez, ciclismo, natação e hidroginástica. Evidenciou-se, também, preocupação em oferecer esporte a grupos específicos da população, como jovens e idosos.

Diante disso, observa-se que o município apresenta relativa diversificação de modalidades esportivas oferecidas e uma preocupação dos conselheiros e município em apoiar a realização de novas modalidades, atividades e contemplar mais pessoas:

Então a gente sempre discute isso, que a gente precisa envolver mais... um mês é *muay thai*, outro é ciclismo, outro é enduro, nós temos também tentado trazer etapas do Mineiro pra cá, fizemos o circuito de canoagem.

O representante municipal é o responsável por incluir as documentações no sistema do ICMS e, no caso de Arcos, atualmente também é membro do conselho. Segundo o relato desse entrevistado, verifica-se a dificuldade em recolher e administrar os documentos referentes às atividades esportivas realizadas, mas as palavras do entrevistado revelam que o município está melhorando sua organização documental com as solicitações do poder público para fins de comprovação do ICMS Esportivo:

O que é difícil é que o pessoal do esporte não “tá” acostumado a mexer com documento. Antigamente, quando faziam um evento, não guardavam documento, não tinha súmula, não tinha regulamento, não tinha tabela, não tinha documento, não tinha nada. Agora é que isso está se organizando, que está virando uma cultura de que todo mundo tem que se organizar para criar um evento.

De maneira geral, os entrevistados consideraram ter ocorrido evolução favorável na área esportiva do município nos últimos três anos, período de vigência do ICMS Esportivo, mas reconhecem a necessidade de avanços e melhorias:

Acredito que a gestão esportiva conseguiu manter-se constante em suas atividades. Melhoramos em muitos aspectos, como por exemplo, coordenação dos campeonatos municipais, mas temos que melhorar em outras áreas.

5. Considerações finais

Este estudo teve como objetivo principal entender em que medida a instituição do ICMS Esportivo impactou a organização e execução das ações esportivas dos municípios que participaram nos três anos de realização da política em Minas Gerais.

Em termos gerais, para o caso dos 69 municípios que participaram da política, foi possível verificar crescimento quantitativo em relação aos critérios relativos ao número de atividades esportivas aprovadas e seus participantes, embora o número de modalidades esportivas tenha se mantido estável. Diante desse resultado, uma hipótese que poderia ser levantada é a de que investimentos realizados pelos municípios na área de esportes seriam mais direcionados para a ampliação do atendimento do que para a diversificação das modalidades esportivas.

Porém, pela ilustração do caso do Município de Arcos, observa-se que há interesse e implementação de esforços por parte dos atores esportivos locais para desenvolver maior número de modalidades esportivas e contemplar maior número de atletas.

Após análise dos depoimentos dos conselheiros municipais de Arcos, conclui-se que o valor investido pelo município no esporte encontra-se em patamar significativamente superior ao volume de repasse do ICMS Esportivo.

Além disso, foi possível compreender o papel consultivo do conselho municipal e sua relação estreita com o poder público. Pela experiência de Arcos, pode-se dizer que a forte interação entre o conselho e a prefeitura constitui-se um dos principais facilitadores do desenvolvimento e diversificação do esporte local. Cabe salientar que essa estreita relação entre o conselho e a prefeitura pode ter criado um viés nas falas dos conselheiros entrevistados, dificultando a análise dos discursos produzidos.

Sob o ponto de vista municipal, os resultados do estudo sugerem que a política do ICMS Esportivo mostrou-se efetiva por contribuir principalmente para: (a) melhoria na organização de informações esportivas; (b) melhoria na interação entre os atores esportivos locais em decorrência, entre outras, da própria necessidade de se conseguir informações e documentos comprobatórios para fins do ICMS Esportivo; e (c) ampliação do número de atividades esportivas oferecidas à população.

É preciso ressaltar que a temática tratada neste trabalho necessita ser mais bem investigada pela academia, a fim de buscar respostas para as questões relativas à intensidade das relações entre os atores esportivos e ao processo de tomada de decisão quanto aos investimentos públicos na área de esportes, entre outras.

O estudo revela que a política do ICMS Esportivo tem papel de extrema importância para a manutenção do esporte no âmbito dos municípios, pois fomenta uma melhor organização documental e, principalmente, estreita ainda mais as relações entre os atores esportivos locais. Por outro lado, O ICMS Esportivo não se constitui o único mecanismo promotor do esporte municipal, uma vez que os recursos repassados nem sempre são suficientes para atender à política esportiva.

Notas:

¹ Na análise das modalidades e atividades esportivas não foram consideradas as atividades e modalidades relativas ao Inventário Esportivo Municipal e às Conferências Municipal e Regional do Esporte. Isso porque o inventário não se refere a uma atividade esportiva, mas a uma pontuação resultante do preenchimento das informações no sistema. Já as conferências foram convocadas apenas uma vez no período, não permitindo a continuidade da ação no tempo.

² No relatório de 2009, o número de atletas não estava disponível nas atividades esportivas, apenas o valor por faixa. Assim sendo, os valores das faixas foram estimados por uma média ajustada das faixas de atletas de 2010 e 2011, de acordo com a pontuação obtida pelos municípios nesses anos. No cálculo, não foram considerados os 5% menores e os 5% maiores valores.

Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização Fiscal**: Revendo Ideias. Ensaios, FEE, Porto Alegre, 1994. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1718/2088>. Acesso em: 25 jul. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 23 jul. 2012.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. In: 30^o Encontro da Anpad. 2006. Salvador, BA. Disponível em: http://www.professorgersonborges.com.br/site/aulas_interdisciplinar/Artigo_Administracao_Administracao_Publica.pdf. Acesso em: 24 set. 2012.

GALINDO, Alexandre Gomes. Administração de políticas públicas de esporte: um ensaio sobre os fundamentos da ação do gestor. **Educación Física y Deportes. Revista Digital**, n. 144. Buenos Aires, 2010.

GARCIA, Francisco José Teixeira. **A Distribuição de ICMS aos Municípios do Espírito Santo**: Concentração ou Desconcentração? 221p. 2002. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial). Eba-pe/FGV. Rio de Janeiro.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo. Atlas, 2002.

GOMES, Eduardo Granha M. **Conselhos gestores de políticas públicas**: Democracia, controle social e instituições. 110 p. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). EAESP/FGV São Paulo.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. Cedes, Campinas, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300003&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 21 jul. 2012.

MANZINI, Eduardo José. **Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros**. Depto de Educação Especial, Programa de Pós Graduação em Educação, Unesp, Marília. Apoio: CNPq. Disponível em: <http://www.sepq.org.br/IIcipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2012.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição Estadual de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2012.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/34/LEI%2018030%202009%20-%20ICMS.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2012.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.393, de 9 de junho de 2010**. Regula o critério Esportes estabelecido na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <http://esportes.mg.gov.br/esportes/icms-solidario-criterio-esportes>. Acesso em: 21 jul. 2012.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.814, de 15 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude. Disponível em: http://www.esportes.mg.gov.br/images/stories/Legislacao/decreto_45814_2011.pdf. Acesso em: 20 jul. 2012.

MINAS GERAIS. **Resolução SEEJ 58/2010, de 9 de junho de 2010**. Dispõe sobre o critério Esportes do ICMS Solidário, estabelecido na Lei nº 18.030, de 2009, e no Decreto nº 45.393, de 9 de junho de 2010. Disponível em: <http://esportes.mg.gov.br/esportes/icms-solidario-criterio-esportes>. Acesso em: 21 jul. 2012.

MINAS GERAIS. **Relatório de Indicadores Esportivos do ICMS Solidário Critério Esportes relativo a 2009**. Disponível em: <http://esportes.mg.gov.br/esportes/icms-solidario-criterio-esportes>. Acesso em: 24 set. 2012.

MINAS GERAIS. **Relatório de Indicadores Esportivos do ICMS Solidário Critério Esportes relativo a 2010**. Disponível em: <http://esportes.mg.gov.br/esportes/icms-solidario-criterio-esportes>. Acesso em: 24 set. 2012.

MINAS GERAIS. **Relatório de Indicadores Esportivos do ICMS Solidário Critério Esportes relativo a 2011**. Disponível em: <http://esportes.mg.gov.br/esportes/icms-solidario-criterio-esportes>. Acesso em: 24 set. 2012.

OLIVEIRA, Cristiano Lessa. Um apanhado teórico-conceitual sobre pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. **Travessias**. Cascavel, n. 4, p. 1-16. Disponível em: http://www.caifcom.com.br/aula_setembro/artigo_metodologia_qualitativa.pdf. Acesso em: 24 set. 2012.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia Científica**: Para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 3º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

Apêndice A – Roteiro de entrevistas com os conselheiros municipais de esporte do Município de Arcos

Identificação do entrevistado

1. Nome:
2. Profissão:
3. Quanto tempo você está em exercício no conselho?
4. Qual instituição esportiva você representa?
5. Cargo na instituição?
6. O que você faz em seu município em relação ao esporte?

Sobre o Conselho Municipal de Esportes

1. Com que frequência o conselho se reúne?
2. Quais questões costumam ser discutidas nessas reuniões?
3. Como a pauta é decidida?
4. Como você avalia a relação do conselho com o poder público local?
5. O conselho apresenta demandas ao poder público local? (Em caso positivo) Quais são? Como as demandas são atendidas pelo poder público?

6. O poder público apresenta demandas ao conselho? (Em caso positivo) Quais são? Como as demandas são atendidas pelo conselho?
7. O conselho tem poder de decisão na política esportiva municipal? (Em caso positivo) Qual tipo de decisão?
8. Quais instituições normalmente executam eventos esportivos no município?
9. Como o conselho se relaciona com essas instituições?
10. Qual o papel do conselho na política do ICMS Esportivo?

Sobre os eventos esportivos

1. Quais as modalidades esportivas mais praticadas no município?
2. Quais as modalidades mais demandadas pela população do município?
3. Quantos atletas participam, em média, das atividades esportivas realizadas no município?
4. Nos últimos três anos, você percebeu variação no número de atividades esportivas realizadas? E no número de atletas? E no número de modalidades?
5. Você sabe dizer quanto seu município recebe de repasse do ICMS Esportivo? Esse repasse está sendo direcionado ao esporte?
6. Como você percebe a gestão esportiva do município nos últimos três (melhorou, piorou)?
7. Como são empregados os recursos pelo município na área de esportes?
 - a. Compra de material esportivo
 - b. Troféus, medalhas e outras premiações
 - c. Divulgação dos eventos
 - d. Transporte
 - e. Aluguel do local
 - f. Segurança
 - g. Arbitragem
 - h. Alimentação

- i. Hospedagem
 - j. Outros gastos _____
8. Você considera essa alocação eficiente? Por quê? Como poderia melhorar? Houve alguma mudança nos últimos três anos?
9. Em sua opinião, houve alguma alteração na relação entre o poder público, o conselho e os dirigentes esportivos municipais em geral depois do ICMS Esportivo? Discorra a respeito.

2

Indicadores de desempenho para parlamentos: o desafio de aferir práticas políticas¹

Humberto Dantas

Doutor em Ciência Política pela USP / Professor e pesquisador do Insper. Coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da Fesp-SP.

Luciana Yeung

Doutora em Economia pela EESP-FGV / Coordenadora dos cursos de graduação do Insper / Membro fundadora da Associação Brasileira de Direito e Economia (ABDE) e vice-presidente do Instituto Brasileiro de Relações de Emprego e Trabalho (Ibret).

Resumo: A Ciência Política no Brasil tem-se concentrado em analisar e compreender diversos aspectos associados ao Poder Legislativo. Mas seria possível pensarmos em indicadores capazes de medir, de forma objetiva, o desempenho desse Poder, com base em parâmetros legais associados às suas funções em cidades e estados? Seria possível propor um método quantitativo e aplicável a diferentes realidades nos milhares de parlamentos do Brasil? Este trabalho busca desenvolver um conjunto de indicadores para a avaliação de legislativos sob o seu caráter político, ou seja, sem uma preocupação com questões ligadas à gestão administrativa dessas organizações. Assim, com base em quatro conjuntos de dados compostos de um total de 16 subíndices associados às prerrogativas legais do Legislativo apresentamos um painel de resultados que, combinados, permitem uma leitura do desempenho dessas organizações. De posse desse método, inclusive, nos parece possível que pesquisadores o apliquem às mais diferentes realidades parlamentares dimensionando aspectos de nossa política.

Palavras-chave:

Abstract: *Political Science in Brazil has focused on analyzing and understanding various aspects associated to the legislative branch. But would it be possible to think of indicators that are able to objectively measure the performance of this power based on legal parameters, which are associated with their functions in cities and states? Would it be possible to propose a quantitative method, which is applicable to different realities in thousands of parliaments in Brazil? This paper seeks to develop a set of indicators for the assessment of the legislative power under its political character – i.e. disregarding the management of administrative issues in these organizations. Thus, based on four datasets consisting of a total of 16 sub-indices that are associated with legal prerogatives of the Legislature, we present a panel of results, that, if combined, allows us to understand the performance of these organizations. Furthermore, it seems possible for researchers to apply this method to many different parliamentary realities, which may give dimensions of several aspects of our politics.*

Keywords:

Introdução

A Ciência Política tem buscado compreender melhor o que efetivamente fazem e o que devemos esperar dos parlamentos brasileiros. É recente o campo de estudos legislativos e algumas conclusões visam desmistificar fatos considerados como verdades inquestionáveis, mas pouco condizentes com a realidade. Ademais, merecem atenção os trabalhos de organizações do terceiro setor que buscam compreender a atividade parlamentar e decodificar suas características e ações sob o formato de análises e indicadores. Não é nosso objetivo aqui um aprofundamento sobre a qualidade e a profundidade dos trabalhos de tais instituições, mas é relevante que citemos exemplos, como: Movimento Voto Consciente, Congresso em Foco, Democracia Ativa, Diap, Transparência Brasil, Amarribo, Cepam, CNBB, Instituto Ágora, Rede Nossa São Paulo, Adote um Vereador, Adote um Distrital, entre outros. Ademais, destacamos exemplos latino-americanos, como a Fundar (México) e a Fundación Poder Ciudadano (Argentina).

Diante de tais aspectos, este trabalho busca desenvolver um conjunto de indicadores para a avaliação de parlamentos sob o

viés de seu funcionamento político, ou seja, sem uma preocupação com questões ligadas à gestão administrativa dessas organizações. Assim, com base em quatro conjuntos de indicadores, constituiremos um painel de resultados que, combinados, representam o que chamamos de uma métrica capaz de medir o desempenho dessas organizações. De posse desse método, inclusive, parece-nos possível que pesquisadores o apliquem às mais diferentes realidades parlamentares.

Aspectos teóricos

Não é nossa principal preocupação esgotar – nem sequer aprofundar demasiadamente – as questões associadas às teorias sobre a possibilidade de medirmos o desempenho do Poder Legislativo. O intuito maior está associado a um olhar sobre os indicadores propostos e as possibilidades de aprimorarmos o método. A despeito de tal observação, é relevante destacar alguns aspectos relacionados à busca por questões que apontem para uma compreensão de nossa temática à luz da Ciência Política.

A principal questão, no debate teórico, talvez esteja associada à compreensão de quais aspectos institucionais do sistema político, eleitoral e partidário brasileiro dificultam ou estimulam a avaliação de parlamentos. Esse debate será feito com base em trabalho de Praça e Dantas (2012). De acordo com esses autores, três aspectos do sistema político brasileiro merecem atenção e podem dificultar a avaliação do Legislativo no País, dentre outros possíveis: a) o sistema eleitoral e partidário; b) a centralização do processo legislativo; e c) uso de regras informais.

No primeiro caso os autores entendem que o sistema proporcional com lista aberta em regime pluripartidário, que permite coligações, pode representar problemas. Isso porque torna o ambiente menos inteligível, afasta a sociedade do parlamento, oferta espaço a partidos políticos pouco estruturados e distorce parte do desejo do eleitorado. Neste último caso, destaca-se a transferência de votos entre candidatos em eleições proporcionais. Sob tal lógica, o voto ideologizado numa dada legenda é

capaz de eleger um político de outro partido coligado com pouca relação a essa ideologia. São pouquíssimos os candidatos que conseguem, “sozinhos”, ultrapassar o quociente eleitoral e assegurar uma cadeira no Legislativo, sem depender da votação em seu partido/coligação e dos demais colegas de chapa.

Assim, apenas uma pequena parte dos eleitores tem seus candidatos eleitos, sentindo-se estimulados a acompanhar o comportamento deles no Legislativo. As conclusões de Praça e Dantas (2012) rumam no seguinte sentido:

O sistema eleitoral brasileiro parece ter tudo para dificultar um bom controle social do Legislativo: há o voto pessoal, mas partidos exercem uma tarefa importantíssima no sentido de coordenar e financiar candidaturas; há certa proporcionalidade com relação ao número de votos obtidos e cadeiras parlamentares ocupadas, mas há também espaço para distorções significativas. Talvez a principal crítica (...), no entanto, seja o fato de que este sistema resulta em um número significativo de forças políticas de origem ideológica diversa dentro do parlamento – algo que, em tese, dificultaria demasiadamente a definição da agenda legislativa (PRAÇA e DANTAS, 2012, p. 8).

A segunda questão está associada à centralização do processo legislativo no Brasil, sendo bem-sucedida a interpretação de que a coalizão de governo controla a agenda legislativa por meio da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes partidários. Isso vale para o âmbito federal (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), estadual (ABRUCIO, 1998) e para o Município de São Paulo (CAETANO, 2005). De acordo com Praça e Dantas (2012), quando buscamos avaliar um parlamento devemos ter em mente “como nossos líderes políticos definem a pauta legislativa (...), sob que condições os líderes realizam suas escolhas (...), qual o papel do Executivo nesses debates”, etc.

Por fim, surge como terceiro desafio compreender a informalidade do processo legislativo no Brasil. Praça e Dantas (2012) buscam verificar as diferenças entre as regras escritas e o modo como o processo legislativo acontece de fato, destacando

que países latino-americanos têm sido associados à informalidade política de modo negativo (ROSENN, 1971; O'Donnell, 1996; HELMKE e LEVITSKY, 2006). Além disso, buscam entender em que medida certa dose de informalidade não pode ser vista como positiva. Segundo os autores, “o controle social (...) passa, necessariamente, por entender como os atores políticos utilizam instituições informais. (...) Nem sempre “desobedecer” ao Regimento Interno implica mau funcionamento das instituições legislativas”.

Diante de tais aspectos, foi possível notar a existência de preocupações com estudos capazes de levar adiante a compreensão sobre o controle social e sobre o funcionamento dos parlamentos, elencando alguns desafios para esse tipo de estudo. Ainda assim, parece possível afirmar que temos condições de propor um método para a aferição do desempenho de parlamentos.

Criando indicadores, promovendo escolhas

Como avaliar de forma sistêmica e racional o trabalho do Poder Legislativo? Nosso primeiro desafio foi definir as características de um indicador capaz de responder de forma objetiva à questão apresentada. Para tanto, uma série de escolhas metodológicas se seguiram, entre elas a construção de um índice replicável a diferentes realidades legislativas, capaz de observar o parlamento sob seus aspectos morais e legais, constituído com base em uma lógica mais quantitativa. Todas essas características já indicam a realização de escolhas que causam polêmicas.

A despeito das limitações comuns a qualquer trabalho dessa natureza, foi possível conceber um índice pautado em quatro grandes subíndices, condizentes com as responsabilidades do parlamento. Antes de apresentarmos nossas escolhas, devemos destacar que qualquer opção desvenda a lógica da exclusão, ou seja: optar é afastar. Por que o indicador X e não o Y? Por que W tem peso semelhante a Z? Perguntas como essas remetem à subjetividade que trabalhos dessa natureza carregam. Além disso, toda escolha gera questionamentos e isso

não significa o desconhecimento da grande complexidade do trabalho legislativo.

Com relação aos princípios norteadores do trabalho, optamos pelo caráter simplificado do indicador. Apesar de dados mais complexos permitirem uma fotografia mais acurada do contexto, medidas simples possibilitam a fácil compreensão e a adaptação a múltiplas realidades municipais, estaduais e federais. Assim, escolhemos simplificar e construir um indicador que permita que diferentes casas sejam medidas. Ademais, optamos por medir o desempenho do parlamento com base em variáveis quantitativas, mesmo correndo o risco de transformar ações que carregam amplos e complexos significados em “simples” dados numéricos.

Diante de tais decisões, partimos de pressupostos legais e construímos um índice (de desempenho do Legislativo) pautado em quatro grandes subíndices: promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. Tais subíndices devem ser considerados como quatro conjuntos compostos, cada um deles constituído por quatro indicadores com viés prioritariamente quantitativo. Assim, reconhecemos que perdemos parte da capacidade analítica de captarmos aspectos políticos complexos, mas ganhamos agilidade, viabilidade de multiplicação, capacidade de análise temporal e facilidade de compreensão. Além disso, todas as informações terão o mesmo peso, o que representa dizer que nossa reflexão parte do pressuposto de que não é possível determinar maior ou menor grau de importância para aquilo que selecionamos. A seguir apresentamos a composição dos quatro subíndices.

1. A função promovedora

O termo “promovedor” aqui está compreendido sob a ótica de o parlamento cumprir com seu papel de legislar. Assim, espera-se que uma casa de leis cumpra seu papel de dar origem a projetos, discutir, votar e aprovar matérias de interesse da sociedade. Diante de tal desafio, compreendemos que existem quatro indicadores capazes de resumir esse papel.

1.1 Índice de projetos complexos de iniciativa do Poder Legislativo sancionados

Entende-se que o cumprimento das tarefas legislativas concretiza-se quando um projeto é sancionado. Um estoque de centenas de iniciativas arquivadas ao término de cada mandato tem alguma utilidade? Sabemos que existe expressiva dificuldade para um parlamentar aprovar projetos, mas qual percentual desse volume é aprovado? Segundo esse contexto, é relevante separarmos projetos de acordo com os diferentes graus de complexidade. Assim, na mensuração do total de projetos, deverão ser desconsiderados aqueles chamados de não complexos. Mas o que seriam projetos não complexos? Volden e Wiseman (2009), por exemplo, destacam essa questão em estudo de mensuração da eficiência do congresso norte-americano:

“Poderia ser argumentando, de maneira correta, segundo nossa visão, que nem todos os projetos de lei têm igual importância, e, por isso, não podem ser indicadores da eficiência [parlamentar] de maneira igual. Nomear uma agência dos correios pode ser realizado com consideravelmente menos habilidade legislativa do que reformar o sistema da Previdência Social. Para levar em consideração tais variações, categorizamos os projetos de lei como sendo comemorativos/simbólicos (C), substantivos (S), ou substancialmente significativos (SS)” (p. 11, tradução nossa).

É nessa linha que seguimos na construção e mensuração do índice de projetos de lei sancionados. No entanto, diferentemente de Volden e Wiseman, que tinham por base um almanaque trimestral do congresso norte-americano, tivemos que construir uma classificação. E fizemos isso de maneira simples, separando os projetos em duas categorias: não complexos e complexos. Iniciativas como denominação de nome de logradouros, distribuição de títulos honoríficos, instituição de datas comemorativas e similares, e oferta de títulos de utilidade pública foram consideradas não complexas. Claro que tais matérias têm relevância e influência na sociedade, mas não parece possível imaginar que tenham impacto relevante. Propomos,

então, que esse primeiro indicador seja construído da seguinte forma: ao término do ano parlamentar (exercício), o total de projetos complexos de origem no Legislativo sancionado seja dividido pelo total de projetos complexos de origem no Legislativo que tramita pelo parlamento. O resultado será sempre um número menor ou igual a um, que deve ser multiplicado por 10, chegando-se à primeira das 16 notas do indicador e à primeira das quatro notas desse subíndice.

1.2 Índice de emendas ou substitutivos dos parlamentares em projetos do Poder Executivo sancionados

É sabido que parte expressiva das matérias complexas aprovadas no Poder Legislativo tem origem no Poder Executivo. A despeito de tal aspecto, que será tratado adiante, o intuito é compreender em que medida o parlamento debate e incrementa tais projetos. Se ele impacta nossa realidade, e isso é esperado pela natureza da casa de leis, é possível afirmar que se trata de um Legislativo mais promovedor. Assim, esse indicador deve ser calculado da seguinte maneira: total de emendas dos parlamentares aprovadas nos projetos complexos sancionados de origem do Poder Executivo dividido pelo total de emendas apresentadas a esses projetos. Mais uma vez teremos um número menor ou igual a um, que deverá ser multiplicado por 10, chegando-se assim à segunda nota.

1.3 Índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo, com base no total apresentado

A despeito do que se pensa sobre as trocas de emendas liberadas para projetos de legisladores por votações importantes de interesse do Executivo, é fato que o parlamento deve ter um peso na formulação e na execução da lei orçamentária. Quanto mais temas de interesse do Legislativo são postos em prática pelo Executivo, maiores as chances de afirmarmos que o parlamento tem um papel maior na realidade das políticas. Assim, o desafio aqui é dividir o volume de recursos orçamentários solicitados pelos parlamentares por meio de emendas ao Poder

Executivo dividido pelo total executado. Em vez de considerar o volume, poderíamos ter optado pelo total de emendas. A despeito dessa escolha, o resultado, mais uma vez, será um número entre zero e um, que deverá ser multiplicado por 10, ofertando-nos a terceira nota.

1.4 Índice de atividade das comissões permanentes

O Poder Legislativo tem, entre suas principais atividades, o constante diálogo, os debates, as reflexões que são realizadas de forma mais concentrada e técnica nas reuniões das comissões permanentes – se bem que sabemos que nem todas as casas legislativas brasileiras cumprem à risca essa esperada atividade. Assim, o intuito foi criar uma taxa de realização de reuniões pautada no fato de que tais grupos têm como objetivo reunir-se semanalmente durante o período de atividade da Casa. A ideia é medir o número dessas reuniões com base no total de semanas úteis do parlamento. É claro que a não realização de reuniões faz parte de um conjunto de manobras para impedir alguns debates, mas tais alternativas regimentais não podem ser consideradas saudáveis se o intuito é medir o desempenho do Legislativo e sua capacidade de avançar em projetos de interesse da sociedade. Também é sabido que as comissões provisórias, as reuniões extraordinárias, as subcomissões e as comissões de inquérito muitas vezes desempenham papel igualmente relevante. No entanto, elencamos apenas as comissões permanentes para formarem o indicador das atividades de todas as comissões, atuando como uma espécie de “termômetro”. O cálculo deve, nesse caso, ocorrer em cada uma das comissões de uma casa legislativa. Deve-se dividir o número de reuniões ocorridas pelo total de reuniões esperadas (semanas de trabalho), de acordo com o calendário oficial de cada parlamento. Cada resultado deve ser multiplicado por 10 e, ao término dessa operação, deve ser realizada uma média simples de todas as comissões, resultando no quarto indicador desse subíndice.

Diante do cálculo dos quatro indicadores, a média simples dos resultados gerará o resultado final do subíndice, chamado aqui de Função Promovedora. Esse mesmo exercício deve ser realiza-

do em cada um dos outros três subíndices e seus componentes, que serão apresentados a seguir.

2. A função cooperadora

A função cooperadora do Legislativo é compreendida aqui sob a ótica da aprovação de temas de interesse do Poder Executivo. Não parece razoável considerar que apoiar um prefeito, governador ou presidente em matérias de seu interesse no parlamento seja atividade que diminua a importância do Legislativo. Pelo contrário. Se partirmos dos pressupostos a seguir veremos que é esperado que o Executivo seja legislador: a) a sociedade parece eleger com maior clareza as políticas públicas dos candidatos aos cargos executivos; b) parte desses candidatos apresenta e constrói planos ao longo de suas campanhas que exigem colaboração do Legislativo; c) grupos da sociedade exigem de prefeitos planos de metas associados às ações governamentais; e d) espera-se que o Executivo tenha corpo técnico qualificado e expressivamente mais volumoso para o desenvolvimento de pesquisas e planejamentos em políticas públicas. Assim, cooperar é algo esperado até mesmo pela própria sociedade. Diante de tal desafio, compreendemos que existem quatro indicadores capazes de apontar para o cumprimento desse papel.

2.1 Índice de projetos sancionados advindos do Poder Executivo

Compreende-se que o Executivo tenha uma taxa alta de sucesso quando o Legislativo é cooperador. Nesse caso, o sucesso de suas iniciativas será, ao término do ano legislativo, tanto mais expressivo quanto maior for o resultado da divisão do total de projetos de iniciativa do Poder Executivo sancionado sobre o total existente em tramitação. A lógica da construção do número para a obtenção da média segue os exemplos apresentados nos indicadores do subíndice anterior.

2.2 Índice de projetos sancionados do Poder Executivo sem emendas apresentadas

Ao contrário do caráter promovedor, o Legislativo pode cooperar de forma mais pura se não apresentar emendas aos projetos

aprovados de origem do Poder Executivo, a despeito dos custos para que isso aconteça. Assim, aqui o objetivo é dividir o total de projetos sancionados sem qualquer emenda pelo total de projetos sancionados de origem do Poder Executivo.

2.3 Índice de pedidos de urgência aprovados

O Poder Executivo, além de encaminhar matérias de seu interesse e ter elevadas taxas de aprovação de tais temas, pode solicitar urgência na tramitação dos seus projetos. Aferir a taxa de pedidos de urgência aprovados (atendidos) pelo Legislativo é indicador de cooperação do parlamento. Assim, o indicador é construído com base no total de pedidos de urgência aceitos sobre o total de pedidos de urgência realizados pelo Poder Executivo.

2.4 Índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação

Projetos têm uma velocidade média para serem aprovados, e compreender qual o percentual de projetos do Poder Executivo que tramitam abaixo de tal média é indicativo do caráter cooperador do parlamento. O índice será construído avaliando-se qual o percentual de projetos com origem no Executivo aprovados com duração abaixo da média de todos os projetos aprovados no Legislativo. Note-se que a velocidade aqui está associada à aprovação do projeto no parlamento, deixando-se de lado a questão da sanção por parte do Executivo.

3. A função fiscalizadora

Fiscalizador é o parlamento capaz de fazer uso de suas ferramentas legais no exercício da tarefa de acompanhar os trabalhos do Poder Executivo. Tal desafio talvez represente a maior dificuldade do parlamento no Brasil, acusado de fazer pouco ou mau uso de tal prerrogativa. As acusações recaem sobre o fato de haver um pacto de cumplicidade entre os Poderes que impede o parlamento de cumprir tal tarefa. Diante de tal desa-

fiu, compreendemos que existem quatro indicadores capazes de apontar para o cumprimento desse papel.

3.1 Índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo

Temos aqui um problema de ordem qualitativa. Há perguntas como: para que serve a informação? em que o parlamentar vai utilizá-la? trata-se mesmo de um gesto fiscalizador? ele foi atendido? Ademais, com o princípio da transparência em voga, temos um volume cada vez maior de informações disponibilizado nos portais do poder público, o que pode arrefecer o ímpeto solicitante dos parlamentares. A despeito de tais aspectos relevantes, devemos compreender que o Poder Legislativo tem a obrigação de cobrar tais informações ao Executivo e ser atendido. Nesse caso, o indicador é construído com base no total de pedidos de dados atendidos pelo Poder Executivo sobre o volume de solicitações encaminhado a ele.

3.2 Índice de atendimento a convocações aos membros do Poder Executivo

Uma das formas de diálogo entre os Poderes é por meio de convocações a membros do Executivo – que tem como dificuldade de aprovação em Plenário, o que representa, muitas vezes, um processo de blindagem das bases situacionistas ao Executivo. O caráter qualitativo aqui também tem marca importante, pois comparecer ao Legislativo não indica atender de forma consistente àquilo que se espera como resposta. Ainda assim, tais convocações comprovam que o Legislativo está cumprindo a função de fiscalizar. O indicador é composto do total de convocações atendidas sobre o total realizado.

3.3 Índice de comissões parlamentares de inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo

Parte-se do pressuposto de que existem motivos para a instalação de tal instrumento, o que pode ser questionável. Nesse caso, é necessário verificar quanto se propôs, quanto efetiva-

mente se instalou e qual a temática da proposta. Esse indicador faz parte do caráter efetivamente fiscalizador. Blindar o Executivo, nesse caso, não será considerado um papel cooperador, como parte da classe política tem defendido, pois evitar esclarecimentos é diferente de contribuir para a implantação de políticas públicas por meio da aprovação de projetos do Executivo. O primeiro desafio para a construção desse indicador é, com base na lista de comissões de inquérito instaladas, se concentrar exclusivamente naquelas que tratam de algo associado às atividades do Poder Executivo – em movimento semelhante à separação de projetos complexos ou não (subíndice 1). Feito isso, é necessário dividir o total de comissões instaladas que versam sobre temas de responsabilidade do Poder Executivo sobre o total de comissões.

3.4 Índice de atendimento às consultas ao Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento

É importante medir o quanto o Legislativo está disposto a efetivamente fiscalizar a execução do orçamento público por meio de consultas aos tribunais de contas. A inexistência de pedidos dessa natureza em determinadas casas legislativas pode indicar um Executivo que efetivamente não tenha problemas de execução do orçamento, mas também um Legislativo pouco atento às suas atividades fiscalizadoras. O indicador é construído com base no total de pedidos atendidos dividido pelo total de realizado.

4. A função transparente

Transparência tem sua compreensão associada a princípios da administração pública e ao papel do Legislativo numa democracia moderna: representar a sociedade e ser legitimado por ela, ofertando espaço para aproximações e participação.

4.1 Projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade

Cidadãos, por meio de grupos de interesse, ONGs, etc. podem participar de maneira direta e ativa no processo legislativo. Para

isso, é importante medir o percentual de projetos aprovados pelo Legislativo que tiveram origem na sociedade. A inexistência desse canal em uma casa legislativa avaliada pode ser marcada com a nota zero, servindo de caráter crítico ao distanciamento. No entanto, em diversos parlamentos brasileiros, sob a inspiração de projeto existente desde o fim do século passado na Câmara dos Deputados, existem comissões de legislação participativa. Aqui o cálculo do indicador é simples, sendo necessária a divisão do total de projetos aprovados pelo parlamento pelo volume em tramitação, tendo em vista especificamente a origem popular – sendo possível somar aqui os projetos de lei de iniciativa popular.

4.2 Índice de projetos complexos sancionados que tiveram audiências públicas realizadas acerca de seus conteúdos

Uma forma de envolver a sociedade nos debates é a realização de audiências públicas. Muitas delas estão especificamente associadas a um determinado projeto. Sem o intuito de aferir a qualidade desses encontros e o incremento trazido pela sociedade, parece relevante medir o índice de projetos complexos sancionados, a despeito da origem (Executivo, Legislativo, etc.), que contaram com algum tipo de debate direto com a sociedade. Divide-se, assim, o total de projetos complexos sancionados que tiveram alguma audiência pública pelo total de projetos complexos sancionados.

4.3 Índice de atendimento aos pedidos advindos da Lei de Acesso à Informação

Tendo em vista essa nova lei, que permite o acesso de cidadãos às informações relacionadas à administração pública, o intuito aqui é medir o índice de atendimento às solicitações da sociedade, dividindo-se o total de pedidos respondidos pelo volume solicitado.

4.4 Índice de atendimento a aspectos básicos de estrutura de transparência

Aqui não se trata de realizar um exercício de divisão de realizações por um volume total de ocorrências, mas, sim, de observar

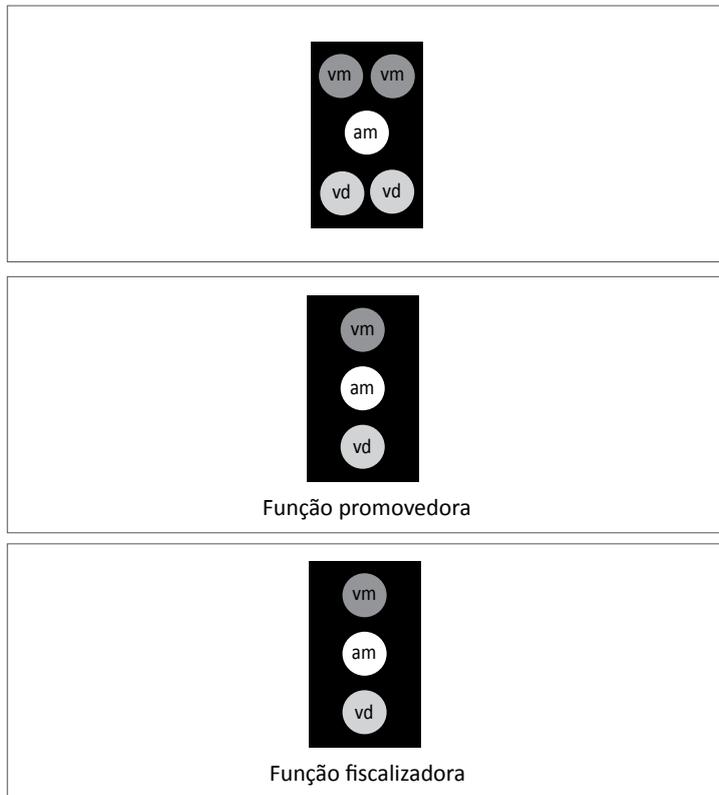
uma série de ferramentas capazes de aproximar o Poder Legislativo da sociedade. Numa lista composta de 10 questões, cada resposta positiva deve valer um ponto, notando-se que a inexistência de um *site* compromete um bom aproveitamento. Os itens sugeridos são os seguintes, a despeito de uma avaliação mais qualitativa: 1) existência de uma ouvidoria; 2) existência de uma corregedoria; 3) existência de um portal na internet; 4) existência de televisionamento ou transmissão por rádio, ao vivo, das seções do Legislativo; 5) presença oficial do parlamento nas principais redes sociais; 6) informações sobre a composição da Ordem do Dia (pauta do Plenário) com antecedência, no *site*; 7) informações detalhadas sobre a tramitação de projetos no *site*; 8) existência de uma escola do parlamento; 9) existência de programas itinerantes, levando o Legislativo para lugares distantes; e 10) existência de projetos específicos para o atendimento de escolas e envolvimento de estudantes.

Visualizando resultados graficamente: semáforos e eixos

Mais relevante do que compreender isoladamente cada um desses 16 indicadores, que para o efeito dos quatro subíndices terão o mesmo peso, é compreender a combinação de resultados. Assim, não basta dizer, por exemplo, que o Legislativo é fiscalizador ou cooperador. É necessário combinar tais dados, destacando que cada função tem independência e, combinada às demais, gera uma leitura específica sobre o desempenho do parlamento. Assim, não nos parece possível tirar uma média final dos quatro subíndices e ofertar uma nota para o parlamento. Cada uma das funções tem autonomia, ou seja, a leitura do resultado se dá sempre de forma a combinar os resultados.

Diante desses aspectos, podemos afirmar que o parlamento ideal, nesse caso, é promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente. Visualizar tal situação com base em elementos gráficos facilita a compreensão dos resultados. Assim, oferecemos a lógica dos semáforos, como indicado na figura 1, e dos eixos, conforme a figura 2.

Figura 1 – Visualização do medidor geral de desempenho do Legislativo: os semáforos



Nota do editor – Não sendo possível reproduzir as cores indicadas, adotamos as seguintes abreviaturas: vm – vermelho; am – amarelo; vd – verde

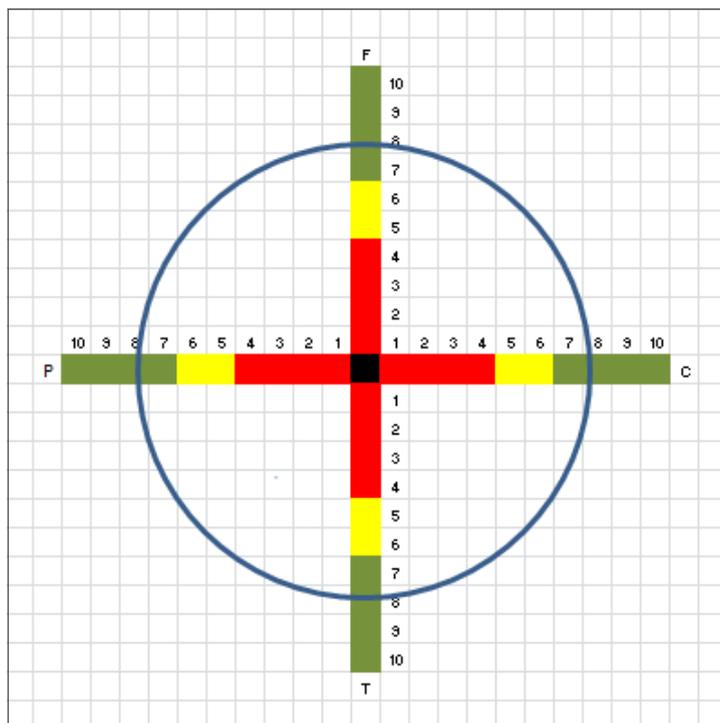
A lógica dos semáforos é composta de cinco figuras. As quatro menores correspondem a cada um dos subíndices, conforme legenda em cada célula da tabela. Entendemos, arbitrariamente, que o resultado de cada um deles será representado pelas seguintes médias: sempre que atingir valor superior a sete, um subíndice terá luz verde; entre cinco e sete, luz amarela, e, entre zero e cinco, luz vermelha. Cada luz verde acesa em um subíndice deve processar um resultado diferente no grande semáforo (medidor geral). Assim, imaginemos que o grande semáforo começa sempre com as

duas luzes vermelhas acesas. E esse cenário muda de acordo com o total de verdes existentes nos pequenos semáforos temáticos (subíndices). Se nenhum dos pequenos estiver verde, as luzes vermelhas permanecerão acesas, indicando paralisia do parlamento, uma vez que ele não cumpre nada do que se espera dele. Se apenas uma luz verde se acender nos quatro pequenos semáforos, o grande semáforo terá uma luz vermelha acesa, indicando que apenas uma de suas funções é cumprida de forma satisfatória. A leitura, nesse caso, vai depender de qual subíndice foi responsável por esse fenômeno. Por exemplo: se for o cooperador, teremos um Legislativo puramente à mercê dos interesses do Executivo, sem qualquer transparência. Se duas luzes verdes se acenderem nos pequenos semáforos, teremos a luz amarela do grande semáforo como resultado final. Nesse caso, por exemplo, se tais luzes forem a promotora e a fiscalizadora, teremos um parlamento próximo do que se espera dele em aspectos puramente teóricos associados ao Legislativo. Se tivermos três luzes verdes acesas, estaremos próximos do ideal, e uma luz verde se acenderá. Por fim, se quatro pequenas luzes verdes se acenderem, o grande semáforo terá como resultado final suas duas luzes verdes acesas. Destacamos mais uma vez que cada combinação gera uma leitura diferente. O amarelo, por exemplo, pode ser sinal de um Legislativo independente, ou submisso com transparência, etc. Portanto, não se trata nunca de tirar uma média simples, de dar uma nota final ou algo semelhante. A leitura é sempre formada por um olhar complexo, combinando-se resultados de subíndices, em parte, autônomos.

Outra forma que encontramos para ilustrar os resultados desse indicador de desempenho se pauta na mesma lógica arbitrária das médias como resultados capazes de superar limites de maior ou menor excelência. Dessa vez, esperamos encontrar uma figura esférica capaz de simbolizar o Legislativo mais próximo daquilo que podemos chamar de um alto desempenho. As imperfeições dessa esfera nos dará, nesse caso, uma chance de ler com maior clareza onde se localiza o problema. Isso ocorre porque estamos concebendo a ideia de quatro eixos que variam de zero a 10 pontos, sendo que o quádruplo zero simboliza a existência de um Legislativo incapaz de se desempenhar de forma adequada, e um quádruplo resultado igual ou superior a sete (em cada subíndice), um Legislativo competente.

A figura 2 é capaz de mostrar tal resultado. Nela notamos que o círculo se encontra numa área de excelência, marcada por resultados expressivos nos quatro subíndices: função promovedora (P), função cooperadora (C), função fiscalizadora (F) e função transparente (T). Imaginemos que qualquer valor inferior à zona de excelência, ou de bom desempenho, representaria uma distorção na figura ideal desejada, podendo ocorrer, por exemplo, no caso de um quádruplo zero um quadrado preto minúsculo de insuficiência institucional. Por fim, é importante notar que diferentes resultados devem ser interpretados da mesma forma complexa que a combinação dos semáforos, ou seja, uma disfunção num resultado baixo detectado num determinado subíndice pode significar algo diferente da detecção de ineficiência em outra função.

Figura 2 – Visualização do medidor geral de desempenho do Legislativo: os eixos



Conclusão

O intuito maior deste trabalho é propor a criação de um indicador que tem como intuito maior medir o desempenho político-funcional de um parlamento. O Legislativo cumpre sua função? Entendemos que, se for promovedor, cooperador, fiscalizador e transparente, sim. A despeito de tal conclusão, é necessário dizer que efetivar essa pesquisa na prática resultará na constatação de que existem sérias dificuldades para coletarmos informações consistentes nos parlamentos brasileiros. O sucesso dos desdobramentos práticos deste tipo de trabalho depende de uma cultura de oferta e armazenamento de informações, que esperamos seja aprimorado, sobretudo com a instituição da Lei de Acesso à Informação.

Ainda assim, a despeito dessas limitações, a aferição desse tipo de índice tem como papel essencial aprimorar a qualidade de nossa democracia e aproximar o cidadão do poder público. As pesquisas de opinião pública mostram um afastamento mais acentuado dos eleitores em relação ao Legislativo e críticas por vezes pouco produtivas e severas. Não seria essa a possibilidade de dimensionarmos onde efetivamente os problemas são mais visíveis e promovermos um debate mais aprofundado com a sociedade sobre o parlamento?

Se a resposta for positiva, devemos reforçar que reconhecemos que, ao quantificar demais as atividades parlamentares, perdemos a medida de uma casa política, que por vezes toma decisões contrárias ao que entendemos como necessárias, em nome de ganhos maiores. Ainda assim, não parece possível desprezar o potencial de uma medida dessa natureza. Aferir, medir e dimensionar são desafios necessários à percepção do poder público e em especial do parlamento.

Nota:

¹ Este artigo é resultado de uma pesquisa do Insper a pedido da Câmara Municipal de São Paulo e da Fiesp. Foi apresentado no Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes da Unesp Araraquara, em abril de 2013. Agradecimentos especiais aos participantes e comentadores.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. “O Ultrapresidencialismo estadual”, in Andrade, Régis de Castro (Org.) **Processo de governo no município e no estado**. São Paulo, Edusp, 1998.

CAETANO, Bruno. “Executivo e Legislativo na esfera local”, **Novos Estudos Cebrap**, n. 71, 2005, p. 101-125.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORIONA, Morris. **The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence**. Cambridge, Harvard University Press, 1987.

CEPEDA, Juan Antonio. **La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados: diagnóstico de un camino hacia la consolidación democrática**. México, Fundar, 2004.

COATES, Dennis. “*Measuring* the ‘personal vote’ of members of Congress”, **Public Choice**, v. 85, 1995, p. 227-248.

COX, Gary. **The Efficient Secret**. Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

DANTAS, Humberto (Org.). De olho no Legislativo: um método para o acompanhamento de mandatos parlamentares. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer e Movimento Voto Consciente, 2013. Disponível em: www.deolhonolegislativo.org.br. Acesso em: 10 jul. 2013.

DANTAS, Humberto. **Atores fundamentais e funcionamento da democracia em nível local**. In: CARNEIRO, J. M. e DANTAS, H. (Orgs.) *Parceria social público-privada – textos de referência*. São Paulo: Oficina Municipal e Fundação Vale, 2012.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Quem foi quem na Constituinte nas questões de interesse dos trabalhadores**. São Paulo, Ed. Cortez, 1988.

EULAU, H.; Wahlke, J.; Buchanan, W.; Ferguson, L. “The role of the representative: some empirical observations on the theory of Edmund Burke”, **American Political Science Review**, v. 53, n. 3, 1959, p. 742-756.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

HALL, Peter ^a; TAYLOR, Rosemary C. R. “As três versões do neoinstitucionalismo”, **Lua Nova**, n. 58, 2003, p. 193-223.

HALLEBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. **Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America**. Washington, DC and Cambridge, MA: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2009.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. “Introduction” in Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (eds.). **Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America**. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 1-30.

JACOBI, Tonja. “The senatorial courtesy game: explaining the norm of informal vetoes in advice and consent nominations”, **Legislative Studies Quarterly**, v. 30, n. 2, 2005, p. 193-217.

KINZO, M. D. **Representação política e sistema eleitoral**. São Paulo, Símbolo, 1980.

_____, MARTINS Jr., J. P.; Borin, I. “Padrões de competição eleitoral na disputa para a Câmara paulistana: 1992-2000”, **Novos Estudos Cebrap**, n. 65, 2003.

KNIGHT, Jack. **Institutions and social conflict**. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Michigan, Michigan University Press, 1991.

LANE, Jan-Erik; Ersson, Svante O. “Parties and Voters: What Creates the Ties?”, **Scandinavian Political Studies**, v. 20, n. 2, 1997.

LAUTH, Hans-Joachim. “Informal Institutions and Democracy”, **Democratization**, v. 7, n. 4, 2000, p. 21-50.

LIMONGI, Fernando. “Formas de governo, leis partidárias e processo decisório”, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 55, 1º semestre 2003, p. 7-40.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. “A theory of gradual institutional change”; In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (eds.) **Explaining**

Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

MEJÍA ACOSTA, Andrés. “Crafting legislative ghost coalitions in Ecuador: informal institutions and economic reform in an unlikely case”. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. (eds.). **Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America.** Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 69-84.

NORTON, Philip; Wood, David. “Constituency Service by Members of Parliament: Does it Contribute to a Personal Vote?”, **Parliamentary Affairs**, v. 43, n. 2, 1990, p. 196-208.

O’DELL, Guillermo. “Illusions about consolidation”, **Journal of Democracy**, v. 7, n. 2, 1996, p. 34-51.

PITKIN, H. **The Concept of Representation.** Berkeley, University of California Press, 1972.

PRAÇA, S; DANTAS, H. “A fiscalização de parlamentares por organizações nacionais e internacionais”. Disponível em: www.votoconsciente.org.br/wp-content/uploads/2012/11/TEXT0-2-Projeto-MVC-Acompanhamento-Internacional-e-Academico1.pdf. Acesso em: 27 fev. 2013.

Propuestas para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2005. Disponível em: <http://poderciudadano.org/libros/ComoMonitorearInstitucionesLegislativas.pdf>

ROSENN, Keith S. “The Jeito: Brazil’s Institutional Bypass of the Formal Legal System and its Developmental Implications”, **American Journal of Comparative Law**, v. 19, 1971, p. 514-49.

SANTOS, Fabiano. “Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil”, **Dados**, v. 42, n. 1, 1999, p. 111-138.

SCHMITTER, Philippe. “The nature and future of comparative politics”, **European Political Science Review**, v. 1, n. 1, 2009, p. 33-61.

STACEY, Jeffrey; RITTBERGER, Berthold. “Dynamics of formal and informal institutional change in the EU”, **Journal of European Public Policy**, v. 10, n. 6, 2003, p. 858-883.

SWINDLE, Stephen M. "The Supply and Demand of the Personal Vote: Theoretical Considerations and Empirical Implications of Collective Electoral Incentives", **Party Politics**, v. 8, n. 3, 2002, p. 279-300.

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. "O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais", **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 41, 2012, p. 193-217.

WEINGAST, Barry. "A rational choice perspective on congressional norms", **American Journal of Political Science**, v. 23, n. 2, 1979, p. 245-262.

3

O impacto do Parlamento Jovem sobre a confiança dos jovens mineiros

Guilherme Quaresma Gonçalves

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Gabriel Ávila Casalecchi

Doutorando e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp)

Resumo: O Parlamento Jovem (PJ) é um projeto de educação cívica realizado em Minas Gerais, elaborado e implementado por meio de parceria entre a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Ele foi criado com o intuito de fornecer aos alunos participantes uma oportunidade de participação direta no Parlamento mineiro. O Parlamento Jovem busca estimular a formação política dos jovens, conduzi-los a um exercício de participação democrática nas questões relevantes para a comunidade e propiciar um espaço para vivência em um ambiente político. Este artigo propõe uma avaliação do impacto do projeto sobre a confiança de seus participantes em três instituições – Congresso Nacional (CN), ALMG e Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH). Foi utilizado um banco de dados elaborado em 2008, sob a coordenação do Prof. Dr. Mario Fuks, do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG). A avaliação será feita sob a ótica de um estudo quase experimental, com informações coletadas antes e depois da participação dos jovens no PJ e com grupos de controle e tratamento. Por meio de análise multivariada, constatou-se que, após a realização do projeto, os alunos do grupo de tratamento passaram a confiar mais nas instituições, principalmente na ALMG, em relação aos alunos do grupo de controle.

Palavras-chave: Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Parlamento Jovem. Educação cívica. Confiança nas instituições.

Abstract: *The “Parlamento Jovem” (PJ), or Youth Parliament, is a project of civic education conducted in Minas Gerais. It was created with the aim of providing to the participating students the opportunity to participate directly in the Parliament of Minas Gerais. Parlamento Jovem seeks to stimulate the political education of young people, leading them to an exercise of democratic participation in issues relevant to the community, providing a space for experience in a political atmosphere. This paper provides an assessment of the project’s impact on the confidence that participants have in three institutions – the National Congress (CN), ALMG and the Municipality Chamber of Belo Horizonte (CMBH). We used a database developed in 2008, under the direction of Professor / Dr. Mario Fuks (Department of Political Science at the Federal University of Minas Gerais (DCP / UFMG)). The evaluation was made on the perspective of a quasi-experimental study with information collected before and after the participation of young people in the PJ and in the control group. Through multivariate analysis, it was found that after the completion of the project, students in the treatment group became more confident in institutions, mainly in ALMG, compared to students in the control group.*

Keywords: *Legislative Assembly of Minas Gerais. Youth Parliament. Parlamento Jovem. Civic education. Trust in institutions.*

1. Introdução

Este artigo tem como objetivo avaliar o impacto do Parlamento Jovem (PJ) de Minas Gerais nas atitudes políticas dos seus participantes, particularmente na confiança que eles têm na ALMG, assim como em outras instituições legislativas. O Parlamento Jovem é um projeto elaborado no contexto de inovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Realizado anualmente, ele reúne alunos do ensino médio do Estado para que, durante seis meses, sejam desenvolvidas atividades de caráter político-pedagógico. No final do semestre, um documento oficial é elaborado e enviado à Comissão de Participação Popular da ALMG. O Parlamento Jovem busca, dessa forma, estimular a formação política dos jovens na direção de uma cidadania participativa e democrática.

Apesar de todo o esforço dispendido pela ALMG, quais são os resultados efetivos do Parlamento Jovem, em termos de mudanças de atitudes dos seus participantes? Durante muito tempo, a

literatura sobre socialização política foi cética em relação a mudanças. Segundos os primeiros estudos, a socialização primária, com base na família e na educação, são determinantes nas atitudes políticas dos indivíduos, restando pouco espaço para a interferência de eventos externos (HYMAN, 1959; ALMOND & VERBA, 1964; EASTON & DENNIS, 1969). Todavia, estudos mais recentes têm relativizado esse argumento, demonstrando como certos tipos de evento político podem exercer grande influência sobre os indivíduos (JENNINGS & NIEMI, 1974; JENNINGS & MARKUS, 1984; SIGEL *et al*, 1989). Os programas de educação cívica são um exemplo marcante desses eventos. Ao mobilizarem um grande fluxo de informações em um curto período de tempo, os programas de educação cívica são capazes de disseminar uma enorme quantidade de informação, estimulando a participação e a reavaliação das atitudes.

Diante dessas considerações, nossa hipótese é que o Parlamento Jovem seja capaz de proporcionar essa mudança em seus participantes. Para testá-la, utilizamos aqui um banco de dados desenvolvido pela pesquisa *O Parlamento Jovem como um espaço de socialização política*, realizada na edição de 2008 do PJ. O desenho de pesquisa segue a lógica da pesquisa quase experimental, com informações coletadas antes e depois do programa, além de grupos de controle e tratamento.

Os resultados da pesquisa demonstram que, de fato, o Parlamento Jovem é eficiente em promover uma mudança de atitude em seus participantes. No final do programa, os participantes do PJ passaram a confiar mais nas instituições, quando comparados aos não participantes. Isso mostra que, confirmando os estudos mais recentes de socialização política e educação cívica, eventos políticos que conseguem gerar um intenso fluxo informacional e que proporcionam uma experiência direta de envolvimento com o mundo político são capazes de romper com as atitudes políticas adquiridas na socialização política primária. Mesmo sendo controlados por uma série de outras variáveis, que envolvem o ambiente familiar e o escolar, além de outras experiências de socialização, os participantes foram expressivamente influenciados pelo que viram e viveram no PJ.

2. Contextualização

2.1. Socialização, educação cívica e mudança de atitudes

Do ponto de vista teórico, o Parlamento Jovem pode ser observado à luz dos estudos de socialização política e educação cívica. Na definição do *Handbook Socialization*, o termo “socialização” refere-se ao processo em que os indivíduos assimilam e internalizam os valores e os padrões de comportamento da cultura na qual eles estão inseridos (MACCOBY, 2007). A socialização política, especificamente, diz respeito aos processos de aprendizado pelos quais as pessoas adquirem as orientações e os padrões de comportamento político de uma determinada sociedade ou grupo (GREENSTAIN, 1968; EASTON & DENNIS, 1969).

As pesquisas clássicas de socialização política (HYMAN, 1959; EASTON & DENNIS, 1969) descreveram esse processo por meio de três características básicas: 1) a socialização política começa nas primeiras fases da vida, ainda na infância; 2) as atitudes adquiridas nessa fase são cristalizadas e resistem às mudanças ao longo de tempo; 3) a família, em primeiro lugar, e a escola, em segundo, são as principais agências de socialização da sociedade.

Não demorou, no entanto, para que essa primeira visão fosse contestada, já na década de 1970. Em um clássico estudo de painel, no qual os mesmos indivíduos foram observados em três ou mais momentos no tempo, Jennings e Niemi (1974) demonstraram que, embora algumas atitudes realmente fossem muito resistentes a mudanças, como, por exemplo, a identificação ideológica e partidária, essa não era a regra. Em geral, as demais atitudes eram mais maleáveis ao longo do tempo, mudando na adolescência ou na juventude. Em um trabalho posterior, Jennings e Markus (1984) demonstraram a importância de outros agentes de socialização nesse processo, como a universidade e o trabalho, relativizando os papéis até então quase exclusivos da família e da escola. Em outro estudo, Sigel (1989) e colaboradores defenderam a importância dos even-

tos políticos no processo de socialização. Em períodos de grande mudança social, como guerras ou depressões econômicas, os indivíduos estão mais sujeitos a pressões externas impostas por mudanças da própria sociedade.

Por meio de uma pesquisa com dados de painel, Sears e Valentino (1997) apontaram o papel das eleições no processo de aquisição de conhecimento e de mudança de atitudes políticas. Segundo eles, eventos políticos, como as eleições, são importantes na medida em que conseguem, ao contrário dos períodos convencionais, gerar um intenso fluxo informacional. A exposição quase diária à política exerce um efeito “catalisador” na obtenção de informações que, por sua vez, alteram o quadro de atitudes políticas. Para Sears e Valentino (1997), aqueles que têm mais a ganhar no final do evento, em termos de aquisição de conhecimento e cristalização de atitudes, são os que têm menos no ponto de partida. Ao comparar jovens em sua primeira eleição com adultos que já passaram por várias eleições, eles demonstraram que os primeiros começam com menos conhecimento e com opiniões menos cristalizadas, porém, no decorrer da campanha, essas diferenças são niveladas. Em outras palavras, sem um estoque de eventos prévios, os jovens adquiriram novos conhecimentos e também formaram novas opiniões.

Alinhados a essas últimas pesquisas que enfatizam a força dos eventos políticos, os programas de educação cívica dão uma importante contribuição ao estudo dos processos de aquisição de conhecimento e de mudança de atitudes. A educação cívica é concebida aqui como um evento político no qual determinadas pessoas são reunidas por um curto período de tempo e expostas a uma grande quantidade de informações, atividades ou debates, com o objetivo de promover maior competência cívica (FINKEL, 2003). Tais informações podem ser de natureza periódica, como uma matéria lecionada em sala de aula (CAMPBELL, 2008), ou de natureza episódica, como programas realizados por governos e entidades apoiadoras em uma determinada população (LUSKIN & FISHKIN, 2002; FINKEL & ERNST, 2005; FINKEL & SMITH, 2011). De forma geral, os es-

tudos de educação cívica demonstram que as atitudes políticas são muito mais maleáveis do que supunham os primeiros estudos de cultura e socialização política (ALMOND & VERBA, 1964; HYMAN, 1959; EASTON & DENNIS, 1969), desde que imersas em um ambiente de alto fluxo informacional e de experiências reiteradas. Em outras palavras, as atitudes podem ser reavaliadas a partir de um processo de aquisição de novas informações e de uma dinâmica de participação ativa e contínua (FINKEL, 2003).

Em um estudo comparativo entre Polônia, África do Sul e República Dominicana, Finkel (2003) apontou que os programas de educação cívica realizados nesses países são capazes de promover não só maior participação política, como também maiores níveis de conhecimento e de tolerância política. Em outro trabalho, Finkel e Smith (2011) reforçaram esse argumento, ao estudarem, por meio de um desenho de pesquisa quase-experimental, os efeitos de um programa nacional de educação cívica no Quênia. Segundo os autores, os participantes do programa adquirem não só maior participação política, como também maior conhecimento, quando comparados àqueles que não participaram do programa. Mais do que isso, além desses efeitos diretos, os autores demonstraram a existência de efeitos indiretos, conforme os participantes do programa compartilhavam suas experiências e informações com a família e amigos.

Diante dessas considerações teóricas, podemos enquadrar o Parlamento Jovem (PJ), objeto de estudo neste artigo, como sendo, em termos teóricos, ao mesmo tempo um evento de socialização política, no sentido apresentado por Sears e Valentino (1997), e um programa de educação cívica, conforme o enquadramento de Finkel (2003) e de Finkel e Smith (2011). Em termos práticos, isso significa reconhecer, por um lado, que o Parlamento Jovem, além de ser capaz de gerar um intenso fluxo de informações, fora dos padrões cotidianos, é um evento de socialização política, na medida em que representa uma atividade externa às agências de socialização primária. Por outro lado, também é um programa de educação cívica, já que seu objetivo é a promoção de maior competência cívica democrática. Em

suma, ao enfatizar essas duas abordagens, o Parlamento Jovem é considerado um evento de curta duração, com intenso fluxo de informações e repleto de atividades políticas voltadas para um objetivo final – a aquisição de maior competência política. São essas características que distinguem o Parlamento Jovem de outros eventos políticos.

2.2. A inovação institucional e o Parlamento Jovem Mineiro

O Parlamento Jovem não é uma exclusividade de Minas Gerais. Na realidade, diversos outros eventos da mesma natureza são realizados não só no Brasil, mas também no resto mundo (COSSON, 2008). Eles são variados e podem apresentar diferenças quanto ao formato, regras, público e entidade promotora. Alguns eventos, por exemplo, são promovidos por organizações da sociedade civil sem laços com o poder público, como é o caso do *Oxfam International Youth Parliament*¹, que reúne jovens líderes e ativistas de vários países para discutir e propor ações de mudanças sustentáveis em suas comunidades.

Mais comuns, no entanto, são os eventos vinculados às práticas legislativas. Nesses casos, conjuntamente às discussões realizadas sobre um determinado tema, existe uma prática de simulação parlamentar em que os participantes exercem atividades similares àquelas realizadas pelos parlamentares, tais como debates, discussões e votações de projetos. Um exemplo consolidado é o *European Youth Parliament (EYP)*², desenvolvido desde 1987 e que, todo ano, reúne mais de 300 jovens de 16 a 22 anos de mais de 32 países, para participarem, em um período de mais ou menos duas semanas, de uma série de atividades similares às exercidas pelo Parlamento Europeu, como reuniões em comissões, análise e deliberação de propostas, e votação final.

No Brasil, existem iniciativas semelhantes ao *European Youth Parliament*. Eventos pioneiros nesse sentido são o Deputado por um dia, no Rio Grande do Sul, e o Parlamento Jovem Paulista, em São Paulo, ambos com início em 1999. Vinculados às casas legislativas de cada estado, eles seguem a lógica da simula-

ção parlamentar, reunindo jovens adolescentes para participar de atividades semelhantes às aquelas exercidas pelos deputados estaduais. O sucesso desses eventos estimulou a criação de outros, como o Parlamento Jovem Cearense, o Parlamento Juvenil do Rio de Janeiro e o Parlamento Mirim do Mato Grosso. Vale mencionar, também, o Parlamento Jovem Brasileiro, versão nacional dos parlamentos jovens estaduais, e eventos municipais que imitaram o funcionamento de câmaras de vereadores.

Diante dessa pluralidade de eventos, como entender o processo específico de criação do Parlamento Jovem Mineiro, objeto de estudo deste artigo? Para responder tal questão, é importante ressaltar que a versão mineira faz parte de um processo mais amplo de inovação institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Segundo Anastasia (2001), é possível observar, no interior da ALMG, um forte processo de mudança institucional desde o final da década de 1980 e, mais fortemente, no início da década de 1990. Esse processo envolve um movimento, por um lado, de reestruturação organizacional e, por outro, de maior interlocução com a sociedade civil.

Um importante marco em relação à estrutura organizacional do PJ pode ser observado por meio do processo de separação entre o corpo técnico e o político. Em 1987, a Deliberação da Mesa nº 342/87 limitou a lotação de servidor efetivo em gabinete e, em 1990, por meio da Resolução nº 5086/90, a ALMG estabeleceu que, além de concursados, o seu corpo técnico serviria, exclusivamente, à estrutura administrativa da Casa. Nos anos subsequentes, foram realizados concursos públicos para a contratação de pessoal especializado nas diversas áreas temáticas da produção legislativa (ASSIS, 1997; ANASTASIA 2001). Na esteira dessas mudanças, a ALMG desenvolveu a primeira Escola do Legislativo do País, oferecendo formação e qualificação profissional ao seu corpo técnico, além de uma série de atividades pedagógicas para fomentar a “educação para a cidadania” (ASSIS, 1997). Outro esforço pioneiro foi o processo de informatização, com a disponibilização de todos os atos legislativos – desde os projetos de leis aos anais da Casa – no *site* da ALMG (DULCI & FARIA, 2005). Somam-se a essas inovações outras me-

didadas, como a reestruturação de departamentos, secretarias e gerências, e a criação de novos órgãos, como a Gerência de Projetos Institucionais, a Secretaria de Comunicação Institucional, o Centro de Atendimento ao Cidadão, a Secretaria de Projetos Especiais e o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional.

Além de modernizar e qualificar seu quadro técnico, a ALMG investiu também em mudanças na sua estrutura organizacional, visando a promover maior interlocução com a sociedade mineira (ASSIS, 1997; ANASTASIA, 2001). Com esse objetivo, foram concebidos novos canais de participação, como os ciclos de debates, as audiências públicas regionais, a Comissão de Participação Popular, as conferências estaduais, os fóruns técnicos e os seminários legislativos.

O Parlamento Jovem foi criado no ano de 2004, em meio a esse processo de reforma institucional, por iniciativa da Escola do Legislativo e em parceria com o curso de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Formalmente, ele é considerado pela Escola do Legislativo uma forma de seminário legislativo, uma vez que, após todas as suas etapas, um documento final é elaborado e levado à Comissão de Participação Popular. Mas, além disso, o Parlamento Jovem é um evento de aprendizagem política que expressa a filosofia da Escola do Legislativo, centrada na educação para a cidadania, e que tem como objetivos a qualificação dos participantes para que se tornem cidadãos mais bem-informados, participativos, ativos na vida pública e atentos aos problemas do Estado (COSSON, 1998; CARVALHO, 2009).

Entre os anos de 2004 e 2009, o Parlamento Jovem era realizado com o envolvimento dos alunos do curso de Ciências Sociais da PUC Minas e de escolas de ensino médio da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O PJ começava com um curso de formação para alunos da PUC Minas, que atuavam como monitores. Um convite era encaminhado pela universidade às escolas, para que indicassem alunos e um tema para debate. Os temas mais citados eram então selecionados, discutidos em palestras conduzidas por técnicos da Assembleia e debatidos com todos os

participantes, para que fossem votados. O tema vencedor era, posteriormente, subdividido em três subtemas, em comum acordo entre as escolas e a equipe técnica do PJ, para favorecer o processo de discussão e elaboração do documento final. Uma vez selecionados o tema e as escolas, os alunos participavam das oficinas de entrosamento, da mesa de debates sobre os subtemas do ano, da oficina de redação (para ensinar o formato do documento final), da oficina de teatro (para desenvolver a expressão em público) e de cursos sobre política e o Parlamento, preparando-se a sessão plenária. Além dessas atividades, os alunos elaboravam, com a ajuda dos monitores, propostas preliminares de ações para o poder público, as quais eram posteriormente consolidadas por técnicos da Assembleia Legislativa e redistribuídas às escolas, para constituir o documento final. Esse documento era discutido em duas etapas. Na primeira, era debatido em grupos temáticos de trabalho, para se obter uma prévia da redação final. Na segunda etapa, coordenada por monitor da PUC Minas e alunos relatores de cada escola, ocorria a apreciação e a votação do documento final, no Plenário da Assembleia Legislativa. Esse documento, depois de aprovado pela maioria simples dos participantes, era encaminhado à Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa, que o analisava e fazia a sua tramitação no âmbito do Poder Legislativo.

Na edição de 2008, foco deste artigo, o tema proposto foi “Violência Juvenil”. Participaram os seguintes estabelecimentos de ensino: Colégio Frei Orlando – unidade Carlos Prates; Colégio Frei Orlando – unidade Alípio de Melo; Colégio Loyola; Escola Santo Tomás de Aquino; Escola Municipal Walt Disney; Colégio Tiradentes – unidade Gameleira; Colégio Tiradentes – unidade Santa Teresa.

É importante ressaltar que, em 2010, o projeto recebeu o nome de Parlamento Jovem de Minas e sofreu forte expansão, passando a envolver alunos do interior do Estado e monitores do Instituto de Ciências Sociais. Além disso, houve alterações significativas na escolha dos temas e subtemas. Essa escolha passou a ocorrer de forma indireta, pois havia dificuldade de replicar a dinâmica empregada na escala de Belo Horizonte em todos

os municípios que ingressaram no PJ após a expansão. Hoje, o PJ Minas está em sua quinta edição após a estadualização. Ele é realizado em duas etapas: uma municipal, coordenada pelas câmaras, e uma etapa estadual, a cargo da Assembleia Legislativa. Nos municípios, as câmaras mobilizam escolas do ensino médio e superior, órgãos públicos, empresas e organizações da sociedade civil para viabilizar o projeto, formando assim uma extensa rede de educação legislativa em todo o Estado.

Entre os objetivos oficiais³ do PJ, estão: 1) estimular a formação política e cidadã de estudantes dos ensinos médio e superior, por meio de atividades que os levem a compreender melhor a organização dos Poderes, especialmente do Legislativo, e a importância da participação popular no Parlamento; 2) levar os jovens a se interessarem pela agenda sociopolítica de seu município e pelo exercício da participação democrática na discussão e decisão de questões relevantes para a comunidade; 3) propiciar espaço para vivência em situações de estudos e pesquisas, debates, negociações e escolhas, respeitando-se as diferentes opiniões; 4) incentivar o envolvimento das câmaras municipais em atividades de educação para a cidadania.

Embora escassos, existem estudos importantes a respeito dos efeitos do Parlamento Jovem Mineiro. Entre eles, destaca-se a pesquisa realizada pelo Prof. Dr. Mario Fuks, *O Parlamento Jovem como espaço de socialização política*, que investiga os efeitos do PJ da edição de 2008. O trabalho realizado por Fuks e Casalecchi (2012) demonstra que o projeto é um evento capaz de mudar atitudes e de proporcionar maior conhecimento político para seus participantes. Os autores referem-se a essas mudanças como um “ganho”, na medida em que, mediante a obtenção de maior conhecimento político, os participantes do projeto passam a valorizar os esforços institucionais da ALMG, a ter uma imagem mais positiva da instituição e a demonstrar maior confiança nela. Em outro artigo, Fuks (2010) traz outros padrões de mudança proporcionados pelo PJ, distinguindo os seus diferentes períodos de efeitos, que podem ser diretos, indiretos ou tardios. Os efeitos diretos correspondem a mudanças que ocorrem diretamente sobre o participante, enquanto os

efeitos indiretos seriam sobre outras pessoas de seu ambiente social (pais, irmãos, amigos, etc.), ou seja, do seu ambiente de socialização. O trabalho de Casalecchi (2012) mostra que, além de confiança na ALMG, os participantes do PJ também adquirem uma imagem mais positiva da instituição, considerando-a mais inovadora, independente, aberta à população e transparente. Gonçalves (2013), por sua vez, apresenta resultados sobre os ganhos no conhecimento político dos jovens participantes. O que o autor define como ganho é o maior número de acertos em questões que envolvem a citação de deputados e de órgãos dos legislativos. Foi observado que, após a participação no PJ, há um aumento nas respostas corretas relacionadas a esse assunto.

Conforme observado na literatura, o PJ tem obtido resultados positivos, especialmente em relação ao aumento da confiança nas instituições. A partir desse pressuposto, este trabalho busca identificar o impacto do projeto sobre a confiança dos alunos em três instituições: Congresso Nacional, Assembleia Legislativa de Minas Gerais e Câmara Municipal de Belo Horizonte. A hipótese a ser testada é a de que, uma vez inseridos na dinâmica legislativa e em sua complexidade, os alunos participantes saiam do programa mais confiantes nas instituições; não apenas na ALMG, mas também nas outras casas legislativas, uma vez que passam a compreender melhor sua complexa estrutura e dinâmica interna.

3. Estratégia de pesquisa

O componente central da metodologia da pesquisa se baseia em modelos experimentais e quase experimentais de investigação (CAMPBELL & STANLEY, 1979; COHEN & FRANCO, 2009). Os modelos experimentais são aqueles em que há grupo de tratamento e controle, coleta de informações antes e depois do tratamento, e em que os indivíduos são escolhidos aleatoriamente pelo pesquisador; ou seja, todos os indivíduos do universo estabelecido apresentam a mesma chance de comporem a amostra final. O modelo quase experimental se difere do anterior por não possuir o caráter aleatório. Por fim, temos o modelo não ex-

perimental. Ele pode ter três formatos. O primeiro seria aquele em que há dados no tempo antes e depois do tratamento, mas não há grupo de controle. No segundo, não há informação antes do tratamento, mas há grupos de tratamento e de controle. Por fim, o último formato decorre da existência de informação em dois momentos após o tratamento, mas não há grupo de controle. Em todas essas possibilidades, prevalece a não aleatoriedade (COHEN & FRANCO, 2009). Os modelos experimentais e quase experimentais são muito mais comuns nas ciências naturais – em particular nas ciências biológicas e da saúde –, pois dificilmente podem ser desenvolvidos nas ciências humanas ou sociais aplicadas, principalmente por questões éticas.

As dificuldades muitas vezes observadas não devem representar um impedimento para que cientistas sociais desenvolvam pesquisas baseadas em modelos experimentais ou quase experimentais; devem, sim, ser um estímulo pela busca de resultados substantivos. Os estudos aplicados de avaliação de políticas públicas, em particular, têm servido de exemplo. Eles visam frequentemente a aplicar modelos experimentais ou quase experimentais em suas pesquisas (NEVES *et. al.*, 2007).

As principais vantagens dos modelos citados acima dizem respeito ao grau de controle alcançado. Há dois mecanismos principais que podem ser aplicados: aleatoriedade e emparelhamento. Apenas o segundo pode estar presente em uma pesquisa baseada em delineamentos quase experimentais. O desenho de pesquisa do Parlamento Jovem é um desenho quase experimental com grupo de controle, sem aleatoriedade, mas com emparelhamento. Devido à natureza do projeto, a aleatoriedade não pode ser feita, já que a escolha dos indivíduos para o Parlamento Jovem está fora da alçada dos pesquisadores. O emparelhamento foi feito por meio da seleção de estudantes de escolas que não foram escolhidas para participar do PJ, mas que são semelhantes às participantes em uma série de características, como sexo, idade e série, porém sem a realização de testes por meio do escore de propensão. Houve dois momentos de mensuração dos dados: o primeiro se deu no início do projeto – tempo 0 – e o segundo – tempo 1 – se deu no final (quadro 1).

Quadro 1 – Modelo da pesquisa desenvolvida pelo Parlamento Jovem de Minas Gerais – Brasil, 2008.

Grupo	Antes	Política	Depois
Tratamento	T_0	Parlamento Jovem	T_1
Controle	C_0	–	C_1

*O tempo antes da política corresponde a abril de 2008 e o tempo depois corresponde a julho de 2008.

O banco utilizado foi coletado em 2008, ano da quinta edição do PJ. Participaram sete escolas, sendo três públicas e quatro particulares, totalizando 160 alunos. Incluindo os alunos das escolas não participantes do Parlamento Jovem, foram aplicados 335 questionários no início do projeto e mais 335 no final do projeto. Desses questionários, 168 eram relativos a alunos do grupo de tratamento e 167 a alunos do grupo de controle. O método escolhido foi a regressão logística ordinal (LONG & FREESE, 2001), devido à natureza das variáveis dependentes. Elas podem assumir quatro valores em uma perspectiva de ordem, como será descrito na explicação tanto dos fatores explicativos quanto dos fatores a serem estudados.

Os resultados aqui apresentados são relativos a 294 alunos, pois foram excluídos aqueles que se inscreveram, mas não participaram efetivamente do Parlamento Jovem. O banco foi elaborado em formato de painel e, por isso, foi utilizado, de forma complementar à análise multivariada, um controle por variável defasada (a condição da variável dependente antes da implementação da política), no caso, a confiança inicial dos jovens em cada umas das três instituições citadas. Em alguns casos, suspeitamos que uma ou mais variáveis independentes sejam correlacionadas a uma variável omitida, mas não temos ideia de como obter uma *proxy*. Nesses casos, incluímos a variável dependente de um período anterior como variável independente.

Como variáveis independentes, foram selecionadas a variável de participação do Parlamento Jovem, sendo 1 para os participan-

tes e 0 para não participantes; um fator com a escolaridade dos pais; três variáveis dicotômicas para as escolas classificadas pelo tipo (escola pública, militar, particular de classe média ou particular de elite); duas variáveis dicotômicas, que mostram a série em que se encontram os alunos; uma variável de exposição aos meios de comunicação; duas variáveis de outras experiências de socialização, sendo 1 para aqueles que participaram e 0 caso contrário; e as variáveis defasadas, ou seja, a condição prévia – variável no tempo 0 – de cada uma das dependentes. Foram incluídas inicialmente três variáveis de avaliação de cada instituição, que foram utilizadas de acordo com a variável dependente. Entretanto, pela dificuldade empírica de o aluno distinguir o conceito “avaliação de confiança”, optou-se pela exclusão da variável.

Outras variáveis independentes relacionadas à cultura política e às características individuais dos alunos também foram testadas no modelo. Mas, como o tamanho da amostra já é reduzido – 294 alunos –, optou-se por um modelo final mais parcimonioso. A construção detalhada dos termos independentes e dependentes está apresentada abaixo.

Variáveis dependentes

Confiança na ALMG – Foi feita a pergunta “Em relação à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), você: (1) nunca confia, (2) confia às vezes, (3) confia na maior parte do tempo e (4) confia sempre?”.

Confiança no Congresso Nacional – Foi feita a pergunta “Em relação ao Congresso Nacional, você: (1) nunca confia, (2) confia às vezes, (3) confia na maior parte do tempo e (4) confia sempre?”.

Confiança na câmara dos vereadores – Foi feita a pergunta “Em relação à câmara dos vereadores, você: (1) nunca confia, (2) confia às vezes, (3) confia na maior parte do tempo e (4) confia sempre?”.

Variáveis independentes

Participou do Parlamento Jovem – Foi criada uma variável binária em que 1 = aluno do grupo de tratamento (participante do PJ) e 0 = aluno do grupo de controle (não participante do PJ).

Série – Foi criada uma variável categórica em que 1 = aluno do

1º ano, 2 = aluno do 2º ano e 3 = aluno do 3º ano do ensino médio. Em seguida, essa variável foi decomposta em três variáveis binárias que indicaram se o aluno participava do primeiro, segundo ou terceiro ano, na qual o valor 0 = não participa e 1 = participa do PJ.

Outras socializações – Foi perguntado “Você participa ou já participou de mini-ONU?”, “Você participa ou já participou de conferência diplomática?”, “Você participa ou já participou de grupo de estudo sobre política?” e “Você participa ou já participou de algum outro projeto voltado para a formação política?”. Foi criada a variável binária com valor 1 para quem participou e 0 para quem não participou. A partir das respostas, foram criadas duas novas variáveis. A primeira delas computou quais alunos participaram de mini-ONU, de conferência diplomática ou de outro projeto voltado para formação política, na qual o valor 0 = não participou de nenhum desses e 1 = participou de algum desses. A segunda variável computou os alunos que participaram de grupo de estudo sobre política, na qual 0 = não participou e 1 = participou.

Escolaridade dos pais – A partir da análise fatorial por eixos principais, foi criado um construto que aglutinou os anos de escolaridade completos do pai e da mãe do respondente, de modo a se obter apenas uma variável geral de escolaridade dos pais. As duas variáveis isoladas foram medidas em termos dos graus escolares completos ou incompletos do pai e da mãe. Para transformá-las em variáveis contínuas, atribuíram-se os seguintes valores aos anos de escolaridade: 0 (nunca frequentou a escola), 2 (1ª a 4ª série do fundamental incompleto), 4 (1ª a 4ª série do fundamental completo), 6 (5ª a 8ª série do fundamental incompleto), 8 (5ª a 8ª série do fundamental completo), 9,5 (1º ao 3º do ensino médio incompleto), 11 (1º ao 3º ano do ensino médio completo), 13 (curso superior incompleto), 15 (curso superior completo), 16 (pós-graduação incompleta) e 17 (pós-graduação completa).

Variáveis binárias das escolas – Uma das variáveis em nosso banco de dados buscava captar, em um só indicador, o tipo de ambiente escolar frequentado pelo respondente. As categorias definidas foram as seguintes: escola pública, escola pública militar, escola particular de classe média e escola particular de elite. Foram criadas variáveis indicadoras (binárias) a partir das

quatro categorias. Os critérios utilizados na classificação das escolas como de elite e classe média foram a mensalidade e a localização geográfica. Assim, nenhuma escola de classe média tinha, na primeira e segunda série do ensino médio, mensalidade superior a R\$ 520,00, enquanto as mensalidades das escolas de elite variavam entre R\$ 642,00 e R\$ 738,00. Da mesma forma, além de serem reconhecidas publicamente como “tradicionalistas”, todas as escolas de elite se situavam na região mais valorizada de Belo Horizonte (zona sul). As escolas de classe média ficavam em regiões menos “nobres” da cidade. No caso das escolas públicas e militares, a classificação apenas reproduziu a identidade jurídica dessas escolas.

Há, entre as variáveis independentes, condições prévias (variáveis defasadas) para a confiança final em cada uma das instituições. Tal discussão é trazida por Luskin e Fishkin (2002). A condição prévia é utilizada para garantir que todos, de certa forma, comecem no mesmo patamar relativo à sua própria condição inicial. Caso contrário, o resultado ficaria subestimado ou superestimado de acordo com o valor com o qual se começou. Por exemplo, aquele que já tem um grau de confiança máximo na instituição não terá ganho, manterá sua confiança ou passará a confiar menos. A condição prévia é utilizada, então, para que se evite esse problema.

Esses atributos individuais foram utilizados para, em maior ou menor medida, explicar a participação dos jovens. Tais características formam um “estoque de estímulo ao ativismo, que estará à disposição do indivíduo quando, na vida adulta, novas oportunidades de participação surgirem” (FUKS, 2010).

4. Resultados

A primeira parte da análise de dados buscou explorar a mudança de atitude no tempo, desagregando a informação por participante (grupo de tratamento) e não participante (grupo de controle). Foram contempladas as variáveis dependentes “confiança na ALMG”, “confiança no Congresso Nacional” e “confiança na Câmara Municipal de Belo Horizonte”. Após o programa,

notou-se que os participantes passaram a confiar mais na ALMG, em comparação com os não participantes. No grupo de controle, a concentração no tempo 1, na categoria “nunca confia”, foi 9,5%⁴ menor do que no tempo 0 e 150% menor no grupo de tratamento. Em relação à categoria “confia às vezes”, no grupo de controle, vimos que a variação foi praticamente nula do tempo 0 para o tempo 1, enquanto, no grupo de tratamento, houve uma redução de 51,6% após a participação no PJ. Quanto à categoria “confia na maior parte do tempo”, percebeu-se um aumento de entrevistados participantes e não participantes que escolheram essa resposta. No grupo de participantes, o aumento foi de 24,2%, enquanto, no grupo de não participantes, o aumento foi de 71,2%. Por fim, na categoria “confia sempre”, a diferença entre os grupos de participantes e de não participantes no PJ foi tão forte quanto no item anterior. No grupo de não participantes, houve uma redução de 68,8% no percentual de pessoas que disseram confiar sempre na ALMG, enquanto, entre os participantes, houve um aumento de 183,8% no número de adolescentes que demonstraram muita confiança na instituição organizadora do Parlamento Jovem.

A segunda variável dependente, “confiança no Congresso”, foi a que apresentou as menores mudanças de atitude em termos percentuais no tempo. Na categoria “nunca confia”, houve uma redução percentual de 88,6% dentro do grupo de controle. No grupo de tratamento, por sua vez, observou-se uma redução ligeiramente menor, de 84,6%. O percentual de não participantes que disseram confiar às vezes na instituição aumentou ligeiramente, 6,5%, enquanto a variação percentual entre os participantes foi negativa e igual a 7,6%. Ou seja, houve uma redução do percentual no grupo de tratamento. Na categoria seguinte, “confia na maior parte do tempo”, vimos uma mudança muito pequena em relação aos não participantes, de 11,3% para 13,0%. Já entre os participantes, a variação percentual relativa a essa categoria foi de 84,2% e positiva. Finalmente, podemos dizer que o percentual de alunos tanto no grupo de controle quanto no grupo de tratamento foi muito pequeno, assim como a variação: entre os não participantes, o percentual era de 1,3% e foi para 1,6%, enquanto, entre os participantes, o percentual foi de 2,5% para 0,9%.

Outra variável dependente que analisamos foi a confiança na CMBH. Para essa variável, o percentual de não participantes no tempo 1 que “nunca confia na CMBH” foi 15,5% menor do que no tempo 0. Entre os participantes, a concentração foi 275,8% menor, no mesmo sentido do grupo anterior. Já na categoria “confia às vezes” vimos que houve um aumento de 8,1% no tempo 1 no grupo de controle, enquanto, no grupo de tratamento, a lógica foi inversa: o percentual de respondentes diminuiu no tempo 1 (redução de 5,9%). O percentual de não participantes que “confiam na maior parte do tempo na CMBH” diminuiu 32,8% no tempo, enquanto houve um aumento de 60,3% entre os participantes. Finalmente, o percentual de alunos que “sempre confiam na CMBH” foi maior no tempo 1 no grupo de controle do que no grupo de tratamento. Enquanto o aumento foi de 109,7% no primeiro grupo, o aumento no segundo foi de 96%. Ressalta-se que, em ambos os grupos, a concentração de pessoas que demonstraram tamanha confiança foi pequena. Após o PJ, o percentual de participantes com essa opinião foi de 4,9%, enquanto o percentual de não participantes foi de 6,5%.

A partir desses dados preliminares, pode-se afirmar que existe uma mudança de atitude entre os participantes do Parlamento Jovem no que diz respeito à confiança na ALMG. Enquanto a maior parte dos não participantes permanecem céticos ao longo do tempo, os participantes passam a depositar maior confiança na Assembleia. O mesmo não ocorre, ao menos na mesma intensidade, em relação às demais casas legislativas. Isso indica que, corroborando a nossa hipótese inicial, o Parlamento Jovem é capaz de promover uma mudança na atitude de confiança política. Essa mudança, no entanto, é mais significativa em relação à ALMG do que às demais casas legislativas.

Apesar de apontar para a direção esperada, esses resultados não levam em consideração a presença de outros mecanismos de socialização que, paralelamente ao Parlamento Jovem, também podem exercer influência na mudança de atitude dos jovens. Resta, portanto, uma análise mais aprofundada dos dados, de forma a observar o efeito do Parlamento Jovem mediante o controle de outras variáveis, como ambiente familiar/escolar e presença de outras experiências de socialização. Dada a nature-

za ordinal dos dados, optou-se, nesta análise, pela construção de um modelo de regressão logística ordinal⁵. A tabela 2 mostra os resultados obtidos a partir desse modelo.

Tabela 1 – Frequência e distribuição percentual do número de participantes e não participantes do Parlamento Jovem de 2008, por possibilidade de resposta das variáveis dependentes categóricas.

Variáveis Dependentes	Categorias	Tempo 0				Tempo 1			
		Controle		Tratamento		Controle		Tratamento	
		N*	%	N*	%	N*	%	N*	
Confiança no Congresso	Nunca confia	24	15,0	10	8,1	19	12,0	8	
	Confia às vezes	116	72,5	95	77,2	112	70,9	81	
	Confia na maior parte do tempo	18	11,3	16	13,0	23	14,6	33	
	Sempre confia	2	1,3	2	1,6	4	2,5	1	
	Total**	160	100	123	100	158	100	123	
Confiança na ALMG	Nunca confia	13	8,1	5	4,0	12	7,4	2	
	Confia às vezes	81	50,6	62	50,0	99	61,1	50	
	Confia na maior parte do tempo	53	33,1	51	41,1	45	27,8	59	
	Sempre confia	13	8,1	6	4,8	6	3,7	13	
	Total**	160	100	124	100	162	100	124	
Confiança na Câmara Municipal de BH	Nunca confia	24	14,9	16	12,9	20	12,4	4	
	Confia às vezes	93	57,4	77	62,1	109	67,7	78	
	Confia na maior parte do tempo	40	24,7	23	18,6	28	17,4	34	
	Sempre confia	5	3,1	8	6,5	4	2,5	6	
	Total**	162	100	124	100	161	100	122	

*N=Tamanho da amostra por possibilidade de resposta.

**A variação de resposta é por causa de indivíduos que deixaram de responder as perguntas no tempo 0 ou no tempo 1.

Fonte: Os dados da pesquisa foram produzidos pela pesquisa *O Parlamento Jovem como espaço de socialização política*, organizada pelo Prof. Dr. Mário Fuks e financiada pelo CNPq e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

Tabela 2 – Regressão Logística Ordinal para as variáveis dependentes “confiança na ALMG”, “confiança no Congresso” e “confiança na CMBH”, Parlamento Jovem de Minas Gerais, 2008.

Variáveis Independentes	Confiança na ALMG	Confiança no CN	Confiança na CMBH
Participante do PJ	3,035*** (0,613)	1,647*** (0,278)	2,601*** (0,520)
Fator com a escolaridade dos pais	1,638** (0,334)	1,364* (0,249)	1,731* (0,496)
Escola pública	Referência	Referência	Referência
Escola pública militar	0,497 (0,213)	0,646 (0,271)	0,395** (0,151)
Escola particular de classe média	0,599 (0,226)	0,659 (0,243)	0,393* (0,213)
Escola particular de elite	0,394 (0,200)	0,974 (0,353)	0,508 (0,305)
Participou de grupo de estudo antes e/ou durante o PJ	0,975 (0,355)	0,490** (0,165)	0,586 (0,350)
Outra experiência de socialização e/ou durante o PJ	1,336 (0,575)	1,588 (0,757)	1,160 (0,350)
Exposição à informação nos meios de comunicação	1,037 (0,0459)	1,003 (0,0560)	0,994 (0,0641)
Aluno do primeiro ano	Referência	Referência	Referência
Aluno do segundo ano	1,073 (0,357)	1,084 (0,223)	0,949 (0,369)
Aluno do terceiro ano	1,284 (0,629)	1,138 (0,522)	1,554 (0,493)
Var. defasada – Confiança na ALMG	3,059*** (0,680)	–	–

continua ...

...continuação

Variáveis Independentes	Confiança na ALMG	Confiança no CN	Confiança na CMBH
Var. defasada – Confiança no CN	–	2,757*** (0,751)	–
Var. defasada – Confiança na CMBH	–	–	3,499*** (0,858)
Corte 1 – Constante	0,196*** (0,0918)	0,263*** (0,0971)	0,186*** (0,110)
Corte 2 – Constante	8,902*** (4.191)	12,70*** (4.430)	11,91*** (6,971)
Corte 3 – Constante	133,2*** (83,43)	275,2*** (134,3)	144,3*** (104,3)
Observações	278	273	277

Erros-padrão robustos entre parênteses.

*** significante ao nível de confiança de 99%; ** significante ao nível de confiança de 95%; * significante ao nível de confiança de 90% – (testes bicaudais)

A variação entre o número de observações de cada modelo deve-se à ausência de resposta de alguns indivíduos.

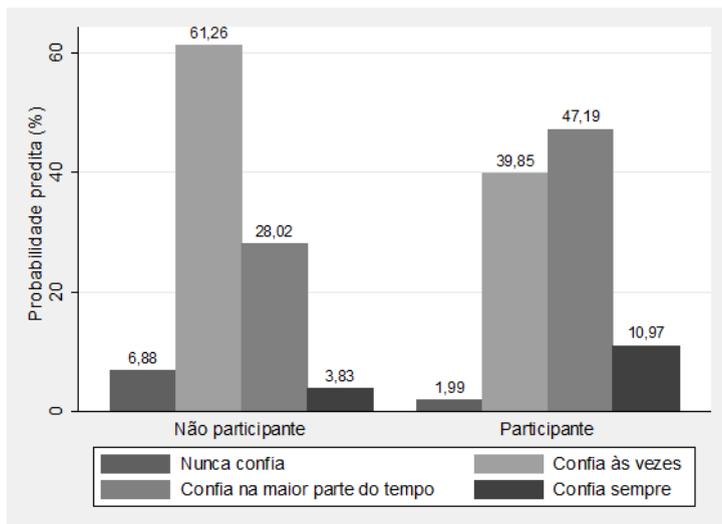
Fonte: Os dados da pesquisa foram produzidos pela pesquisa *O Parlamento Jovem como espaço de socialização política*, organizada pelo Prof. Dr. Mário Fuks e financiada pelo CNPq e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

Em princípio, nota-se que poucas variáveis aforam estatisticamente importantes, mesmo quando o nível de confiança foi de 90%. No teste monocaudal⁶, a significância estatística foi maior, mas, como não há certeza quanto à direção que cada variável deve assumir, optou-se pelo teste bilateral. Além da variável de participação, apenas os fatores “escolaridade dos pais” e “condição prévia” foram estatisticamente significativos para as três variáveis dependentes. Ser estudante de escola de elite foi significativo para o modelo da variável dependente “confiança na ALMG”. “Participou de

grupos de estudos e/ou durante o PJ” foi significativo para “confiança no Congresso Nacional”, enquanto “ser estudante de Escola Pública Militar” e “ser estudante de escola particular de classe média” foram igualmente significativos. Mas qual foi o tamanho do impacto de cada variável sobre a confiança nas instituições? Como o objetivo foi avaliar o impacto do PJ, foi fundamental que se analisasse a magnitude das principais variáveis. Para essa análise dos coeficientes, foi considerado o efeito *ceteris paribus* (mantendo-se as demais variáveis constantes).

Na análise da principal variável de controle – “participou ou não do PJ” –, constatou-se que os alunos participantes têm probabilidade 203,5% maior de expressarem confiança na ALMG do que os do grupo de controle (Tabela 2). O aumento de uma unidade no fator de escolaridade dos pais aumentou a probabilidade de confiança em 63,8%. Apurou-se, também, que um aluno que estuda numa escola de elite está mais suscetível a desconfiar da ALMG do que um aluno de escola pública. Segundo a pesquisa, a probabilidade de um aluno de elite confiar na instituição é 60,6% menor. Por fim, um aluno que participou de grupos de estudo antes e/ou durante o PJ tem probabilidade positiva de 33,6%, enquanto um aluno do terceiro ano tem probabilidade igualmente positiva de 28,4%. Em ambos impactos, não há significância estatística. Para observar-se a grande diferença entre o grupo de tratamento e o grupo de controle, ainda foi elaborado um gráfico da probabilidade predita para cada uma das categorias (figura 1). Mantiveram-se constantes as variáveis independentes dos modelos de regressão, com exceção de “participação ou não no PJ”. Nas variáveis binárias, optou-se pela categoria com maior número de respostas. Na variável contínua, centralizou-se a variável em seu valor médio. Observa-se que a concentração na categoria “confia às vezes”, no grupo de controle, foi substancialmente maior do que na mesma categoria, no grupo de tratamento. Entretanto, a concentração na opção “confia na maior parte do tempo” e “confia sempre” foi maior entre os participantes do que entre os não participantes.

Figura 1 – Probabilidade predita de confiança na ALMG dos “participantes” e “não participantes” do Parlamento Jovem de 2008, por possibilidade de resposta, mantendo-se as demais variáveis independentes constantes.

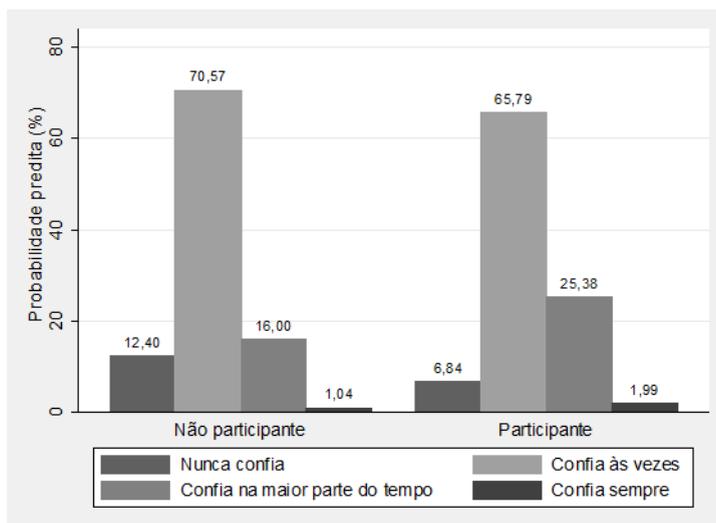


Fonte: Os dados da pesquisa foram produzidos pela pesquisa *O Parlamento Jovem como espaço de socialização política*, organizada pelo Prof. Dr. Mário Fuks e financiada pelo CNPq e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

Em relação à variável dependente “confiança no Congresso Nacional (CN)” observa-se um impacto menor da participação no PJ (tabela 2). Os alunos do grupo de tratamento registraram um índice de probabilidade 64,7% superior de confiança no Congresso Nacional em relação aos alunos do grupo de controle, mantendo-se as demais variáveis constantes. Pela figura 2, constata-se que a variação entre os grupos, nas duas categorias mais positivas – “confia na maior parte do tempo” e “confia sempre” –, é menor quando comparada às respostas relativas à última instituição analisada: a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (figura 1). Em relação às demais variáveis, o aumento de uma unidade no fator de escolaridade dos pais aumenta em 1,364% a chance de o aluno confiar mais no CN, enquanto ter participado de grupos de estudo antes e/ou durante o PJ reduz

em 51% a probabilidade de confiança, em relação a quem não participou. Ter participado de outras experiências de socialização (mini-Onu, conferência diplomática e/ou algum outro projeto voltado para a formação política) aumenta a probabilidade de confiança em 58,8%, mas sem significância estatística.

Figura 2 – Probabilidade predita de confiança no CN dos “participantes” e “não participantes” do Parlamento Jovem de 2008, por possibilidade de resposta, mantendo-se as demais variáveis independentes constantes.

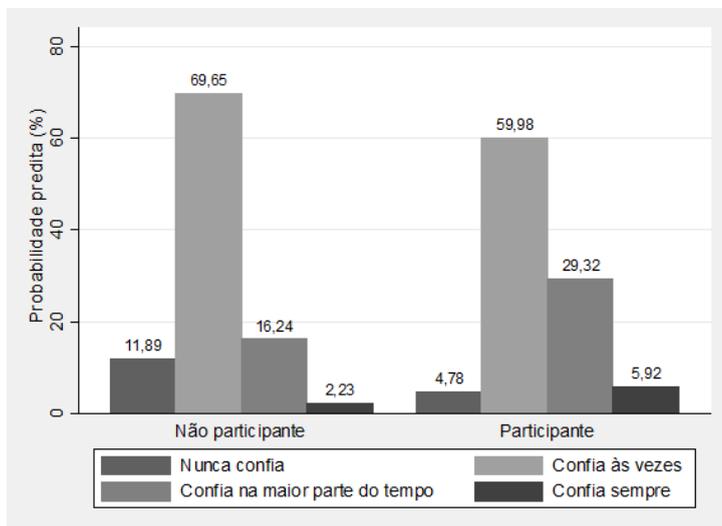


Fonte: Os dados da pesquisa foram produzidos pela pesquisa *O Parlamento Jovem como espaço de socialização política*, organizada pelo Prof. Dr. Mário Fuks e financiada pelo CNPq e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

A última variável dependente é a “confiança na Câmara Municipal de Belo Horizonte”. Mais uma vez, a magnitude do impacto apresentada pela variável “participou do PJ” foi importante. Foi apurado que os participantes no PJ demonstraram 160,1% a mais de confiança do que os integrantes do grupo de controle (tabela 2). Percebe-se, na figura 3, que a diferença entre participantes e não participantes nas categorias “confia na maior parte do tempo” e “confia sempre” foi maior em relação à CMBH do

que ao CN (figura 2) e menor do que a relativa à ALMG (figura1). Em relação às demais variáveis de controle (tabela 2), constatou-se que o aumento de uma unidade no fator de escolaridade dos pais aumentou em 73,1% o índice positivo de confiança. Estudar em escola pública militar, escola particular de classe média ou escola particular de elite apresentou um efeito negativo respectivamente igual a 60,5%, 60,7% e 49,2% (percentuais sem significância estatística), em relação a ter estudado em escola pública (mantendo-se as demais variáveis constantes). Ter participado de outras formas de socialização política – mini-Onu, conferência diplomática e/ou algum outro projeto voltado para a formação política – aumentou a confiança em 16,0% (sem significância estatística). Por último, ser aluno do terceiro ano do ensino médio, em relação a ser do primeiro ano, aumentou o índice de confiança em 55,4% (sem significância estatística).

Figura 3 – Probabilidade predita de confiança na CMBH dos “participantes” e “não participantes” do Parlamento Jovem de 2008, por possibilidade de resposta, mantendo as demais variáveis independentes constantes.



Fonte: Os dados da pesquisa foram produzidos pela pesquisa *O Parlamento Jovem como espaço de socialização política*, organizada pelo Prof. Dr. Mário Fuks e financiada pelo CNPq e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig).

Portanto, percebe-se, pelos modelos de regressão logística, que no final PJ foram registrados maiores índices de confiança dos participantes. A descrição deixou bem claro que, apesar de em alguns momentos a confiança ser similar no tempo 0, no tempo 1 o panorama mudou, e a pesquisa registrou índices mais expressivos, mesmo em termos relativos, sem a realização de testes estatísticos mais robustos. O Parlamento Jovem mostrou-se eficiente nesse sentido, uma vez que a confiança dos indivíduos aumentou ao longo do tempo.

Em suma, os resultados da análise multivariada confirmaram o que já havia sido levantado na análise descritiva preliminar dos dados: ao contrário do grupo de controle, o grupo de tratamento, que participou do PJ, passou a confiar mais na ALMG. Os resultados mostraram ainda que seus participantes também passaram a confiar mais na CMBH, porém não nas mesmas proporções. Esse resultado está de acordo com as teorias mais recentes sobre socialização política e educação. Submetidos a um intenso fluxo de informações e a experiências diretas e reiteradas, os jovens participantes do PJ reavaliaram sua atitude em relação às instituições, especialmente à ALMG, passando a confiar mais na Casa.

5. Considerações finais

O presente artigo demonstrou que, após a realização do PJ, os participantes no programa passaram a confiar mais na ALMG e, em menor intensidade, na CMBH. Nesse sentido, pode-se dizer que, como uma experiência de socialização política, o PJ foi um programa bem-sucedido. De fato, ao contrário do grupo de tratamento, aqueles que participaram do programa foram capazes de reavaliar sua atitude, optando, no final dele, por mudá-la, expressando mais confiança na instituição.

Evidentemente, existem muitas limitações relacionadas a essas mudanças. Esta última seção aborda algumas dessas limitações, considerando algumas explicações plausíveis. Em primeiro lugar, pode-se dizer que os efeitos da mudança talvez não perdu-

rem. Ou seja, embora exista uma mudança, ela se deve mais à proximidade da realização do evento do que a uma atitude sólida e duradoura. De fato, somente uma terceira onda de pesquisa seria capaz de sanar essa questão. É preciso ressaltar, no entanto, que pesquisas semelhantes na área têm confirmado que os efeitos das mudanças não são passageiros. Finkel e Smith (2011), por exemplo, mostram, em uma terceira onda de sua pesquisa, que as atitudes adquiridas ao longo do programa de educação cívica estudado por eles permanecem. Dada a magnitude dos efeitos encontrados no PJ, pode-se sugerir que ele, igualmente, tenha provocado efeitos duradouros.

As análises dos dados demonstraram que houve, entre os participantes do Parlamento Jovem, uma importante mudança de atitude em relação à confiança na ALMG. Entretanto, não podemos afirmar que essa mudança foi baseada em racionalidade pura. Isso porque não analisamos aqui a relação entre as mudanças de imagem/conhecimento e as mudanças de atitude/confiança na ALMG. Ou seja, não necessariamente os alunos passaram a compreender a ALMG como uma instituição digna de credibilidade, após serem expostos a informações e adquirirem conhecimento. Isso não pode ser afirmado com o trabalho desenvolvido até aqui. Precisar-se-ia analisar uma terceira dimensão, que seria “imagem e conhecimento da ALMG”, algo que, por limitações diversas, não pôde ser feito. Entretanto, essa informação pode ser adquirida por outros estudos. Casalecchi (2011) apresentou dados robustos indicando que a imagem melhorou com significância estatística e magnitude. Atitudes positivas em relação à ALMG poderiam ser explicadas também pela afeição desenvolvida durante o projeto; afinal, o jovem é inserido em um ambiente até então desconhecido, onde é bem recebido por todos e tem acesso a técnicos e parlamentares. Todavia, Fuks e Casalecchi (2012) mostram, em outro estudo, que realmente existem ganhos importantes de conhecimento político, e que esses ganhos estão correlacionados a mudanças de atitudes; ou seja: aqueles que aprenderam mais sobre a ALMG são justamente os que passam a ter uma imagem mais positiva da instituição. A confiança na CMBH, por sua vez, pode ser explicada pela proximidade da instituição. Embora as atividades desenvolvidas no

PJ tivessem como foco a ALMG, é possível que temas ligados à política da cidade de Belo Horizonte tenham assumido a pauta das discussões durante reuniões e experiências pelas quais passaram os participantes. Nesse caso, mesmo que indiretamente, eles acabaram discutindo mais esses temas e, conseqüentemente, as instituições ligadas a eles, como é o caso da CMBH.

Por fim, a menor confiança no CN pode ser explicada por constantes denúncias de corrupção em Brasília. Talvez pela maior visibilidade do Congresso na mídia, a desconfiança no Legislativo nacional esteja mais enraizada na cultura política dos jovens, o que dificulta a mudança de atitude. Além disso, diferentemente da ALMG e da CMBH, o CN permanece uma instituição mais distante dos jovens, com a qual eles não têm oportunidade de conviver. Apesar de todas essas hipóteses complementares, não se nega a capacidade do PJ como ambiente socializador. Embora a duração do projeto seja curta, ele mostra-se efetivo ao mudar a realidade dos jovens.

Por fim, cabe ressaltar a importância dos resultados aqui encontrados, em termos de comparação para futuros estudos relacionados ao PJ, tendo em vista as mudanças pelas quais o programa passou desde 2010. Será que esses resultados ocorrem também nas edições mais recentes do programa? Caso a resposta seja positiva, os efeitos são maiores ou menores do que o que foi observado? Existem diferenças regionais, sobretudo relativas aos efeitos da confiança nas câmaras municipais? E em que medida os participantes do interior têm, ou não, mais confiança na ALMG? Essas são apenas algumas perguntas que, em nossa opinião, merecem atenção em futuras investigações, e para as quais nossa pesquisa pretende contribuir como fonte de diálogo e comparação.

Notas

¹ <http://oiyp.oxfam.org.au/>, acesso em 11/12/2011.

² <http://www.eypej.org/>, acesso em 12/11/2011.

³ http://www.almg.gov.br/educacao/parlamento_jovem, acess em 15/01/2014.

⁴ Estes percentuais foram calculados pela fórmula $[(\text{confiançaT1}/\text{confiançaT0}) - 1] \times 100\%$. Ressalta-se que o cálculo foi puramente para analisar a mudança relativa entre dois tempos, sem utilizar qualquer teste estatístico.

⁵ De forma complementar, foi utilizado o método de conglomerado (*cluster*) para estimação dos modelos. Ele permite controlar a dependência entre as observações do banco de dados, pois as crianças interagiam em suas respectivas escolas. Isso nos fornece resultados mais confiáveis.

⁶ O teste monocaudal se refere a apenas metade da curva de Gauss, ou seja, temos resultados apenas positivos ou negativos, partindo da origem (zero).

Referências

ALMOND, Gabriel A. & VERBA, Sidney. (1989). **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Princeton, Princeton University Press.

ANASTASIA, Fátima. (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org). **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

ASSIS, Luiz Fernandes de. (1997). “Educando para a Cidadania: **A Experiência da Escola do Legislativo**”. Educação & Sociedade, 59: 367-385.

CAMPBELL, D; STANLEY, J. (1979). **Delineamentos Experimentais e Quase-Experimentais de Pesquisa**. São Paulo, EDUSP.

CAMPBELL, David E. (2008). Voice in the Classroom: How an Open Classroom Climate Fosters Political Engagement Among Adolescents, **Political Behavior**, 30: 437–454.

CARVALHO, A. V. C. (2009). **O Parlamento Jovem e a experiência das Escolas do Legislativo Mineiro e da Câmara dos Deputados: O Desenvolvimento da Cultura Cívica, propícia à Democracia**. Monografia. Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, datilo.

CASALECCHI, Gabriel Ávila. (2011). Socialização Política e Mudanças de Atitudes: **a experiência do Parlamento Jovem Mineiro 2008. Tese de mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, datilo.

COHEN, Ernesto & FRANCO, Rolando. (1993). **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, Vozes.

COSSON. Rildo. (2008). **Escolas do Legislativo, Escolas da Democracia**. Brasília, Edições Câmara.

DULCI, O. & FARIA, M. A. (2005). **Diálogo com o Tempo – 170 anos do Legislativo Mineiro**. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

EASTON, David & DENNIS, Jack. (1969). Children in the Political System: **Origins of Political Legitimacy**. New York, McGraw-Hill.

FINKEL, Steven. E. (2003). Can democracy be taught?. **Journal of Democracy**, 14: 137-151.

FINKEL, Steven. E. & ERNST, H. R. (2005). Civic Education in Post-Apartheid South Africa: Alternative Paths to the Development of Political Knowledge and Democratic Values. **Political Psychology**, 26, 3.

FINKEL, Steven E. & SMITH, Amy Erica. (2011). Civic Education, Political Discussion and the Social Transmission of Democratic Knowledge and Values in a New Democracy: The 2002 Kenya, **American Journal of Political Science**, 55, 2: 417–435.

FUKS, Mario. (2010). Efeitos Diretos, Indiretos e Tardios: **Trajetórias da Transmissão Intergeracional da Participação Política**. Lua Nova, 83: 145-178.

FUKS, Mario. & CASALECCHI, Gabriel Ávila. (2011). **Confiança e informação política: as bases cognitivas da mudança atitudinal dos participantes do Parlamento Jovem mineiro**. Trabalho apresentado à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs).

GONÇALVES, Guilherme Quaresma. (2012). **O parlamento Jovem como política pública: o impacto do projeto na confiança em instituições políticas e conhecimento político**. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Bacharelado em Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais.

GREENSTEIN, F. I. (1968). Political socialization. In: SILLS, D. (Org.). **International Encyclopedia of the Social Sciences**, New York, Macmillan.

HYMAN, Hebert Hiran. (1959). **Political socialization: a study in the psychology of political behavior**. Glencoe, The Free Press.

LONG, J. S. & FREESE, J. (2001). **Regression Models For Categorical Dependent Variables Using STATA**. College Station, Texas.

LUSKIN, Robert C. & FISHKIN, James S. (2002). Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. **British Journal of Political Science**, 32, 3: 455-487.

JENNINGS, M. Kent & MARKUS, Gregory B. (1984). Partisan Orientations over the Long Haul: Results from the Three-Wave Political Socialization Panel Study. **The American Political Science Review**, 78, 4: 1000-1018.

JENNINGS, M. Kent & NIEMI, Richard G. (1974). **The political character of adolescence: the influence of families and schools**. Princeton, Princeton University Press.

MACCOBY, E. E. (2007). Historical overview of socialization research and theory. In: GRUSEC, J. E & HASTINGS, P. D (Orgs.). Handbook of socialization: **Theory and research, New York, Guilford Press**.

NEVES, Jorge Alexandre Barbosa, FERNANDES, Danielle Cireno, XAVIER, Flávia Pereira & TOMÁS, Maria Carolina. (2007). Políticas de Transferência Direta de Renda, Capital Social e Alcance Educacional no

Brasil. In: FAHEL, Murilo & NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte, PUC Minas.

SEARS, David O. & VALENTINO, Nicholas A. (1997). Politics Matters: Political Events as Catalysts for Preadult Socialization. **The American Political Science Review**, 91, 1: 45-65.

SIGEL, Robert S. (Org.). (1989). **Political learning in adulthood: a sourcebook of theory and research**. Chicago, The University Chicago Press.

4

Avaliação de políticas públicas no Brasil: aspectos políticos e fortalecimento da atividade

Iara Lima Vianna

Mestranda em Ciência Política na UFMG

Ernesto Friedrich Amaral

Professor-doutor/Docente do Departamento de Ciência Política da UFMG

Resumo: A avaliação de políticas públicas no Brasil é uma área ainda incipiente do ponto de vista conceitual e metodológico. Acredita-se que o fortalecimento desta atividade e o reconhecimento de sua importância culminariam em uma maior preocupação e discussão a respeito do processo avaliativo de políticas públicas, além de um aprimoramento da capacidade de gestão do Estado. Com base em uma revisão bibliográfica, este trabalho apresenta conceitos-chave ligados ao tema das políticas públicas, avalia os aspectos políticos do ciclo da política pública no Brasil e examina a importância do fortalecimento da atividade de avaliação de políticas públicas no País.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas. Aspectos teóricos. Aspectos políticos. Brasil.

Abstract: *The evaluation of public policies in Brazil is still a developing process regarding conceptual and methodological aspects. Further research relating to this activity and the recognition of its importance would culminate in a deeper discussion about the evaluation process of public policies, as well as in the enhancement of the state management capacity. Utilizing a literature review, this study presents key concepts related to the subject of public policies, evaluates the political aspects about the policy cycle of public policies in Brazil, and examines the importance of strengthening the evaluation of public policies in the country.*

Keywords: *Public policies evaluation. Theoretical aspects. Political aspects. Brazil.*

1 Introdução

Não existem dúvidas a respeito do crescimento das políticas públicas como um objeto de estudo. Não só as ciências sociais, mas também variadas áreas do conhecimento (economia, direito, demografia, etc.) passaram, nas últimas décadas, a investigar esse objeto. Multiplicaram-se as dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais, disciplinas de políticas públicas foram inseridas nos programas de graduação e pós-graduação, e foram instituídas agências de fomento à pesquisa e linhas de financiamento voltadas para essa área (SILVA e COSTA, 2002). Nos Estados Unidos, pesquisas em políticas públicas começaram a conquistar espaço no início dos anos 1950 (FREY, 2000, *apud* TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). Já na Europa, este campo de estudo começou a se estabelecer somente a partir dos anos 1970. No caso do Brasil, as políticas públicas ganharam espaço ainda mais recentemente: nos últimos anos, entre as décadas de 1980 e 1990, foi possível perceber um aumento nos estudos dessa área no País (ARRETCHE, 1998; SOUZA, 2003). De acordo com Faria (2003), há atualmente uma enorme gama de abordagens, teorias e vertentes analíticas que buscam estudar os mais diversos elementos de formação e gestão de políticas públicas. Nesses estudos, a ênfase geralmente tem recaído na análise das estruturas e instituições e na caracterização dos processos de negociações de políticas, interesses e atores envolvidos (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). Alguma atenção também é dada a duas das etapas que compõem o ciclo de política pública (*policy cycle*): a formulação e a implementação das políticas públicas. Entretanto, em relação à etapa da avaliação, poucos estudos têm sido desenvolvidos. Embora já existam avanços em experiências avaliativas, tais como a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – citada por Januzzi (2011) –, a avaliação de políticas públicas ainda não conquistou expressivo espaço entre pesquisadores e acadêmicos, bem como não logrou um merecido e central papel no processo de gestão. Mesmo nos casos em que um maior reconhecimento da avaliação como importante ferramenta está sendo alcançado, ela ainda não se converteu em um fator indispensável no processo de gestão pública (FARIA, 2005).

O processo de avaliar políticas públicas tem como alvo otimizar a capacidade de gestão do Estado, por meio do acesso a informações e análises que permitam potencializar a efetividade de suas ações e formulações estratégicas. Uma melhor gerência seria propiciada por condições mais adequadas para concepção e planejamento, pela maior eficiência alocativa, pela oportunidade de acompanhamento dos processos de execução, pela observação contínua da efetividade das estratégias escolhidas e pela oportunidade de revisão tempestiva dos procedimentos de decisão, gestão e aplicação de recursos (SILVA e COSTA, 2002). É, portanto, em busca desses alvos que se impõem cuidadosos estudos e revisões dos elementos, procedimentos, instrumentos, métodos e mecanismos de avaliação de políticas públicas.

Sabendo que a avaliação de políticas públicas no Brasil é uma área ainda incipiente, tanto no aspecto conceitual quanto metodológico (BELLONI, MAGALHÃES E SOUZA, 2007: 9), este trabalho se concentrará no objetivo de chamar atenção para o assunto da avaliação de políticas públicas, destacar a sua necessidade de fortalecimento como instrumento útil e necessário para a gestão pública e contribuir para que a importância da atividade avaliativa dessas políticas ganhe mais um “espaço de defesa”.

A relevância deste trabalho se funda, então, no fato de que ele pretende: (1) apontar e apresentar conceitos-chave quando se deseja pesquisar políticas públicas; (2) estudar os aspectos políticos do ciclo da política pública no Brasil ; e (3) examinar o fortalecimento da análise e da atividade avaliativa de políticas públicas, apresentando órgãos e iniciativas que já têm concentrado esforços em desenvolver uma gestão amparada por uma avaliação de resultados. Sabe-se que o fortalecimento dessa atividade e o reconhecimento de sua importância na tomada de decisão de gestores públicos tendem a fomentar uma melhor execução das políticas públicas devido às possibilidades de revisão que ela oferece, como a “reorientação de rota” a partir de resultados não satisfatórios, a melhor definição e alocação de recursos, etc.

A metodologia proposta para o desenvolvimento deste trabalho é a realização de uma revisão bibliográfica a respeito do tema

proposto. Quanto à estrutura do texto, na próxima seção serão tratados aspectos teóricos relativos ao estudo e ao tema das políticas públicas e aspectos mais especificamente atinentes à atividade de avaliação dessas políticas. Na terceira seção, será tecida uma discussão a respeito do Brasil e de suas políticas públicas, do processo de fortalecimento da análise e da avaliação dessas políticas no País. Na quarta e última seção, serão apresentadas algumas considerações finais deste trabalho.

2. Aspectos teóricos das políticas públicas

Antes que seja iniciado o debate acerca do tema da avaliação de políticas públicas, alguns aspectos teóricos relativos ao estudo de políticas públicas devem ser apresentados e esclarecidos.

2.1 Política pública: conceitos, definições e elementos analíticos

Segundo Max Weber (1921, *apud* SIMAN, 2005), não é possível definir de forma clara o que é política. O conceito é extremamente amplo e compreende qualquer liderança, independentemente da ação.

Considerando o multidisciplinar, incerto e amplo uso do termo política, faz-se necessária a diferenciação entre os termos política e *policy*. O primeiro faz referência ao exercício de alguma forma de poder com capacidade de influenciar o comportamento das pessoas. Já o termo *policy* denota a formulação e a tomada de decisões que afetam a coletividade por parte de organizações oficiais do Estado que teriam o dever de cuidar da ordem pública. Em outras palavras, pode-se dizer que o termo “*policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas” (SIMAN, 2005).

Para muitos estudiosos desse tema, as políticas públicas se referem à distribuição e à alocação de valores pelo Estado para a sociedade. Para tanto, os governos devem ser perfeitos agentes do público e o Estado precisa figurar como uma instância institucional que coordena interesses variados e corrige ou elimina as falhas que operam no mercado (PRZEWORSKI, 1999).

Outro aspecto acerca do tema de políticas públicas que merece esclarecimento é a distinção entre o que é definido como política pública e o que é caracterizado como política social. Políticas públicas são todas as ações continuadas e regulamentadas do governo, com pessoal especializado e financiamento público, voltadas para a provisão de bens e serviços públicos. Já políticas sociais são ações governamentais que definem e regulamentam a obrigatoriedade social e política de ações compensatórias para diferentes tipos de desigualdades na distribuição e no acesso a bens e serviços, ou seja, políticas sociais específicas para a minimização de qualquer tipo de desequilíbrio na distribuição e no acesso a bens e serviços de determinada sociedade.

As políticas públicas podem ser caracterizadas em duas dimensões, com base na definição da sua área de abrangência: universais ou focalizadas. Políticas universais visam atingir toda a sociedade com bens e/ou serviços demandados por todos. No Brasil, são exemplos dessas políticas: saúde básica (SUS) e educação primária para a população de 7 a 14 anos. Já políticas focalizadas são aquelas “desenhadas” com a finalidade de atingir um grupo social específico, seja por questões de risco ou de necessidade. São exemplos desse tipo de política pública: o fornecimento de abrigo para famílias residente em área de risco e o provimento de bolsas de estudo para jovens cujas famílias tenham renda per capita abaixo de uma definida faixa econômica.

Outra categorização para as políticas públicas e políticas sociais, de acordo com Soares (2002), é a classificação delas em três segmentos: preventivas, compensatórias e redistributivas. Segundo a autora, as políticas preventivas podem ser caracterizadas pelo seu poder de diminuir ou impedir problemas sociais graves ligados à saúde pública, ao saneamento básico, à nutrição e ao emprego, por exemplo. As políticas compensatórias são aquelas que pretendem corrigir problemas já existentes, geralmente por deficiência de políticas preventivas anteriores ou falhas de outras políticas que interferem no social, como as políticas econômicas ou de emprego e renda. O sistema previdenciário é considerado um tipo de política compensatória. Já as políticas redistributivas são qualificadas como

políticas que implicam efetiva transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, por exemplo.

Todo Estado, seja ele democrático ou não, deve promover políticas públicas, uma vez que política pública é toda e qualquer ação de governos constituídos destinada a garantir o provimento contínuo de bens e serviços públicos de uso coletivo. Sabe-se que um Estado de caráter liberal-democrático é dividido entre três Poderes autônomos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Uma sociedade liberal democrática de direito é aquela que pressupõe direitos individuais legais assegurados pelo Estado. Em sistemas políticos liberal-democráticos, o Estado age como intermediador entre o recolhimento de tributos/taxas e os beneficiários dos bens e serviços públicos providos. É por meio dos tributos pagos em determinada sociedade que os indivíduos são beneficiados pelas políticas públicas.

Destaca-se, aqui, a diferenciação entre dois conceitos-chave nesta discussão: Estado e governo. Estado é um conceito que nos reporta à concepção constitucional da política, às instituições e às regras constitucionais do governo. Já o conceito de governo é aquele que nos traz a ideia de um órgão ocupado com a direção e a administração dos serviços públicos. No governo, os dirigentes eleitos (presidentes, governadores, prefeitos, etc.) assumem a responsabilidade de ocupar e delegar cargos, organizando as estruturas especializadas de governo. Com o objetivo de melhor entender a relação entre Estado, governo e atores políticos, é importante diferenciar três aspectos analíticos que auxiliam a análise de políticas públicas: o institucional, o organizacional e o comportamental.

O primeiro aspecto analítico, o institucional, refere-se à forma de organização do Estado e da política. Esse aspecto está relacionado à instituição do sistema político adotado, à divisão de Poderes, à liberdade associativa (sistema liberal-democrático), à política competitiva e à importância do eleitorado na definição de agendas legislativas e governamentais (SIMAN, 2005).

O segundo é o aspecto organizacional, que caracteriza a forma de estruturação da administração pública. Esse aspecto geren-

cia a distribuição de responsabilidades pelo provimento de bens e serviços públicos entre os âmbitos de governo, trazendo à tona a questão da coordenação intergovernamental – no caso de sistemas políticos federativos –, e as formas de organização e de funcionamento de órgãos e serviços públicos.

O terceiro e último elemento de análise é o aspecto comportamental. Nesse aspecto, o foco é dado aos atores que fazem parte do processo político referente ao ciclo da política pública, desde a elaboração até a implementação. Esses atores têm poder decisório, ou algum grau de influência ou poder de coordenar ações. São destacados os atores políticos e os modos de sua interação institucional e política, bem como a esfera de poder e de influência à qual estão vinculados. Seriam exemplos de tais atores: políticos, técnicos políticos, técnicos/servidores públicos, especialistas, assessores/consultores parlamentares.

Além disso, é preciso destacar a existência de enquadramentos para a visibilidade atingida por esses atores políticos: (1) visíveis: políticos, grupos de interesse, mídia e ocupantes de cargos políticos na estrutura governamental; e (2) invisíveis: burocratas, assessores, especialistas (consultores, pesquisadores, etc.). Também é necessário distinguir dois enquadramentos para a área de atuação desses mesmos atores: (1) atores públicos: ocupantes de cargos políticos e da burocracia pública; e (2) atores privados: indivíduos que emergem e se articulam na esfera da chamada sociedade civil.

2.2 O ciclo da política pública (*policy cycle*)

A formação de uma política pública é um ciclo deliberativo (*policy cycle*), (FREY, 2000, *apud* TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). Esse ciclo é um modelo descritivo do processo deliberativo, que ocorre em estruturas institucionalizadas, envolve atores políticos e resulta em ações políticas diversas. São consideradas etapas do ciclo da política pública: a formação da agenda para a deliberação política; a identificação e formulação de opções de ação; a seleção da opção a ser implementada (seleção de cursos de ação); a implementação; e a avaliação.

A ideia de a concepção de uma política pública ser um ciclo deliberativo composto por várias etapas se dá em função do fato de que “o planejamento em políticas públicas tem que ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente” (PUPPIM, 2007:274). É inviável dissociar elaboração e implementação no processo de formação de uma política pública, já que há muitas decisões e interações entre diversos atores políticos ao longo desse processo. O estudo da etapa de “implementação requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento” (PUPPIM, 2007:277). Essa compreensão é importante, pois os resultados de um processo de formação (ou planejamento) de uma política, incluindo sua implementação, devem ser vistos como eventos que “dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado e, muitas vezes, essa cadeia não pode ser prevista ou controlada” (PUPPIM, 2007:278). De acordo com Siman (2005), o ciclo da política pública é um encadeamento de etapas que se inicia pela entrada do tema na agenda governamental, passa para a formulação e o planejamento da política pública, por sua colocação em prática e, finalmente, por sua avaliação.

Entretanto, deve-se aqui mencionar que, na prática, de acordo com Trevisan e Van Bellen (2008), os atores político-administrativos envolvidos em um processo de formação de uma política pública dificilmente se fixam a essa contínua sequência de etapas do *policy cycle*.

Por fim, vale destacar uma argumentação feita por Januzzi (2011) a respeito do termo “avaliação”. Segundo o autor, “a avaliação, como etapa do ciclo, realiza-se após a implementação. Trata-se de um momento de natureza mais reflexiva para continuidade ou não do programa” (JANUZZI, 2011:47). Essa definição de avaliação difere-se das atividades de monitoramento e avaliação, que se realizam mediante a observação e análise de indicadores e pesquisas de avaliação, podendo ser empregadas a qualquer momento do ciclo. Assim, caracterizar essa etapa final como “avaliação somativa” seria uma forma de evitar o duplo sentido do termo.

2.3 A etapa da avaliação da política pública, sua relevância e seus elementos

Após todo o processo de formação pelo qual passa uma política pública, faz-se necessário um processo avaliativo com características distintas, que dependem do que se pretende avaliar, e com possibilidades de compreender as inúmeras dimensões e implicações da atividade avaliada. Esse processo pode ser denominado de avaliação formal ou sistemática, ou de avaliação somativa, conforme sugere Januzzi (2011). Nessa perspectiva, entende-se, então, a avaliação como um “processo sistemático de análise de uma atividade, que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento” (BELLONI, MAGALHÃES E SOUZA, 2007:15).

A avaliação de uma política pública deve abranger o processo de formulação e implementação das ações e os seus resultados; tornando-se, então, instrumento fundamental para a tomada de decisão e para o aperfeiçoamento ou reformulação das ações desenvolvidas.

A avaliação de políticas e programas públicos é tratada, em geral, pelos estudiosos desse tema como um procedimento estratégico e imprescindível para:

[...] dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil; conhecer as políticas e compreender o Estado em ação; melhorar as políticas e a ação do Estado, recomendando, sugerindo modificações na formulação, na implementação e nos resultados (DRAIBE¹ 1996, *apud* MELO RICO, 1999:8).

Não há consenso quanto à demarcação do conceito de avaliação. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000:7), “isso se explica pela variedade de disciplinas (economia, estatística, sociologia, etc.), instituições e executores, além da gama de questões, necessidades e clientes, abrangidos no universo das avaliações”.

Em se tratando de algumas tendências de avaliação de políticas, a literatura referente a esse tema costuma distinguir as políticas

públicas em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade. Por avaliação de eficiência, designa-se a avaliação da relação entre os recursos empregados na implementação de uma dada política e os resultados alcançados por ela. Já com a avaliação de eficácia, pretende-se averiguar a avaliação da relação entre os objetivos e metas explícitos de determinada política e seus resultados. Finalmente, por avaliação de efetividade, entende-se a apreciação da relação entre o processo de implementação de determinada política e seus efeitos, em termos de justiça social, de contribuição para o aumento da sociabilidade e engajamento político e para o bem-estar da população-alvo (JANUZZI, 2001). Assim, pode-se entender efetividade como “o sucesso ou fracasso da política em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação” (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986, *apud* ARRETCHE, 1998).

Em suma, todos os três aspectos avaliativos apresentados – eficiência, eficácia e efetividade – estão ligados à averiguação dos resultados obtidos pelas políticas. O primeiro está pautado na relação entre tais resultados e o esforço (meios e recursos) empregado na implementação. O segundo, na avaliação da relação entre os objetivos (metas) da política e os resultados realmente alcançados, e o terceiro, na associação entre o processo de implementação e as mudanças efetivas nas condições de vida da população-alvo. Segundo Jannuzzi (2001), esses três critérios de avaliação podem ser “resumidamente” chamados de “eficiência no uso dos recursos”, “eficácia no atingimento de metas” e “efetividade social da política pública”.

A década de 1990 testemunhou, de maneira particular na América Latina, a busca de fortalecimento da “função avaliação” na gestão governamental (FARIA, 2005). Foram implementados, em diversos países latino-americanos, sistemas de avaliação de políticas públicas de escopo variável. Os argumentos que justificam a necessidade de institucionalização da avaliação da atividade governamental na América Latina – em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado – fazem eco à visão que vê o processo de avaliação de políticas

públicas como um artifício para estimular a modernização do setor, por meio do melhoramento das capacidades de seus quadros técnicos e diretivos na preparação, execução, e avaliação das ações e responsabilidades no campo das políticas públicas (SILVA e COSTA, 2002:7).

A atividade avaliativa de políticas públicas tem como objeto de investigação, em geral, uma ação ou intervenção em determinado setor social. Sendo assim, “seu objeto conceitual e empírico é delimitado, de forma clara, a partir da própria política, programa ou projeto avaliado” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007:46). Entretanto, uma política pública tem finalidades e desempenha papéis sempre mais amplos e significativos do que aqueles expressos nos seus objetivos explícitos, principalmente em decorrência de suas inter-relações com outras políticas (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007), sejam elas do mesmo ou de outros setores e instituições da gestão pública (articulação intersetorial e interinstitucional no desenho, implementação e gestão de políticas públicas).²

Vale também ressaltar que a preocupação com a avaliação da ação governamental, com a publicização de seus resultados e com a disponibilização dos dados gerados, é, certamente, tendência a ser celebrada quando se pensa na necessidade de controle da atuação governamental e de ampliação do grau de responsabilidade do Estado. Acredita-se que, ao assumir o papel de contribuir para conferir mais transparência e visibilidade ao processamento de políticas públicas – desde sua elaboração até as fases finais de sua implementação –, a função avaliação possibilita o controle social e o reconhecimento da pertinência e da eficácia da política pública em questão, bem como dá oportunidade à observação continuada dos processos de sua consecução (SILVA e COSTA, 2002:10).

Pode-se dizer que o objetivo da avaliação de políticas públicas é identificar seus fatores positivos, equívocos e insuficiências, para buscar seu aperfeiçoamento e/ou reformulação. Nesse sentido, “a avaliação tem o duplo objetivo de autoconhecimento e de formulação de subsídios para a tomada de decisão insti-

tucional” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007:45), sempre com a finalidade de aprimoramento das condições de vida da sociedade ou do grupo social a que se destina.

Observa-se, então, nos debates e nos estudos correlatos mais recentes, que, no Brasil, a avaliação de políticas públicas é uma área cujos estudos são ainda elementares do ponto de vista conceitual e metodológico, além de ser uma atividade pouco valorizada e pouco executada. De acordo com Januzzi (2011:46), no País, “o maior problema é a cultura ainda incipiente de avaliação crítica e analítica das ações executadas e previstas nos programas”. Ainda há, em muitos espaços da administração pública brasileira, a prevalência da cultura gerencial de gestão: o monitoramento para fins gerenciais de observação do cumprimento de resultados e metas. O uso de aplicativos e dados para fins de monitoramento analítico ainda é um desafio. Mesmo diante da escassez de estudos e de práticas avaliativas, alguns critérios, categorizações e classificações para a avaliação de políticas públicas já foram elaborados, conforme será discutido na próxima subseção.

2.4 A pluralidade da (atividade) avaliação: alguns critérios e categorizações/classificações

As concepções de avaliação de políticas públicas podem ser analisadas a partir de diversos enquadramentos, óticas ou critérios, dentre os quais os mais usuais e mais encontrados na bibliografia consultada para este trabalho serão tratados nesta seção. As avaliações de políticas públicas podem ser categorizadas quanto ao momento em que são realizadas, quanto ao tipo ou procedência dos sujeitos políticos envolvidos no processo avaliativo e quanto aos seus usos.

No que diz respeito ao momento (*timing*) em que se realiza, a avaliação pode ser classificada como anterior, intermediária ou posterior à implementação da política pública. A avaliação anterior (*ex-ante*), também chamada de “diagnóstica” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007), explora a realidade social e busca a identificação de prioridades e metas. De acordo com

Cohen e Franco (1998), a avaliação *ex-ante* tem por finalidade subsidiar uma decisão crucial: se o projeto deve ou não ser implementado. A análise custo-benefício (ACB) e a análise custo-efetividade (ACE) são técnicas aptas para a avaliação *ex-ante*. A avaliação intermediária ou processual acontece durante a etapa de implementação da política, atuando com o objetivo de dar suporte ao seu desenvolvimento. Na avaliação intermediária, a ênfase é dada à aplicabilidade imediata e direta dos resultados (ALA-HARJA e HELGASON, 2000, *apud* TREVISAN e VAN BELLEN, 2008). A avaliação posterior (*ex-post*), também chamada de “somativa ou global”, é aquela realizada ao final da execução da política. Os objetivos são analisar o processo de formulação e de implementação, além, é claro, de avaliar os resultados e impactos da política em questão.

Em relação aos sujeitos envolvidos no processo avaliativo, ou “quem realiza a avaliação”, a avaliação pode ser interna, externa, mista ou participativa (COHEN e FRANCO, 1998; BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007). A interna é conduzida dentro da organização gestora da política por sujeitos formuladores, executores e diretamente participantes das ações avaliadas. A externa é aquela efetuada por sujeitos independentes e alheios à organização ou às organizações responsáveis pela formulação ou implementação da política. Já a avaliação mista é executada em parceria pelos dois grupos de sujeitos citados anteriormente, “fazendo com que os avaliadores externos realizem seu trabalho em estreito contato e com a participação dos membros do projeto a ser avaliado” (COHEN e FRANCO, 1998: 114). Finalmente, a avaliação participativa é aquela cujo objetivo é minimizar a distância existente entre avaliadores e beneficiários, por meio da participação e adesão do público-alvo da política no seu planejamento, programação, execução, operação e avaliação.

Existe uma grande polêmica acerca da posição dos sujeitos avaliadores ante o objeto avaliado: se eles devem ser internos ou externos à organização gestora da política. Muitos autores (ARRETCHE, 1998; COHEN E FRANCO, 1998) desacreditam que a imparcialidade ou a neutralidade possam ser realmente empregadas quando as avaliações são realizadas pelos próprios

indivíduos responsáveis pela elaboração e/ou execução da política em questão. De acordo com Arretche (1998:37), “porque destinadas a exercer controle sobre as ações públicas, seja dos cidadãos sobre o governo, seja do governo sobre si mesmo, as avaliações precisam ser realizadas por órgãos independentes”. Entretanto, não se deve deixar de dizer que vantagens e limitações são identificadas em ambos os processos de avaliação (externo e interno). A avaliação externa desfruta da vantagem de ter mais independência e autonomia em relação às ações desenvolvidas, o que aumenta a chance de que seja empreendida uma avaliação com mais objetividade analítica e valorativa (BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA, 2007). Sua limitação reside no menor conhecimento das especificidades, tanto do objeto avaliado quanto das condições de formulação e/ou implementação da política. Por outro lado, ao contrário da avaliação externa, a avaliação interna conta com a vantagem de apresentar maior ciência acerca dos processos de formação da política e tem como limitação o fato de que:

“a organização seria ‘juiz e interessado’ (...) seus membros teriam idéias preconcebidas a respeito do projeto tanto por interesse (já que foram eles que o formularam e/ou executaram e, por isso, não irão querer mostrar um possível fracasso), como por valor (no sentido que se encontram identificados com os objetivos e a forma escolhida para atingi-los), estando, portanto, menos capacitados para apreciar o projeto de forma independente e imparcial” (COHEN e FRANCO, 1998:112).

Ao buscar explicitar as múltiplas implicações políticas da atividade avaliativa, Faria (2005) distingue quatro tipos de uso da avaliação: (1) instrumental; (2) conceitual; (3) como instrumento de persuasão; e (4) para o “esclarecimento”. O uso instrumental, além da qualidade da avaliação, depende muito da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas pela avaliação. De acordo com Weiss (1998), esse uso instrumental da avaliação é comum na ocorrência de quatro situações: quando as implicações das descobertas da avaliação não admitem muitas controvérsias, quando as mudanças sugeridas já faziam parte

do planejamento da política em questão, quando o ambiente (lideranças, orçamento, tipos de beneficiários, etc.) do programa é relativamente estável e/ou quando o programa está em crise e não se sabe bem o que deve ser feito (*apud* FARIA 2005:103).

O uso conceitual é habitualmente direcionado aos técnicos locais da política ou do programa. Os resultados gerados por esse tipo de uso de avaliação podem vir a alterar a maneira como tais técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e o impacto da política que implementam.

O uso da avaliação como instrumento de persuasão, como o próprio nome já diz, acontece quando tal avaliação visa arraiçar apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as modificações necessárias na política ou programa. A intenção aqui é a de ganhar (persuadir) mais adeptos para uma dada posição.

Finalmente, tem-se o uso da avaliação “para o esclarecimento”. Segundo Faria (2005), esse uso nem sempre é propositado, mas acarreta, pelo acúmulo de conhecimento advindo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais e formadores de opinião, além de possibilitar alterações nas crenças e na forma de ação das instituições e organizações.

Outro aspecto pouco mencionado na bibliografia em relação à avaliação de políticas públicas é a categorização da atividade avaliativa com base nos seus destinatários. Cohen e Franco (1998:117) destacam que, ao se “precisar os alcances e conteúdos da avaliação, [...] a formulação, o conteúdo, a metodologia e os tipos de análises vão depender daqueles que forem os destinatários dos resultados da avaliação. [...]”. Assim, esses autores concluem que também é importante que seja analisado para quem se avalia, ou qual é o escalão na estrutura de poder para o qual se realiza a avaliação.

Limitando-se à organização-agente da política pública, podem ser distinguidos três tipos de destinatários (ESPINOZA, 1983: 24, *apud* COHEN E FRANCO, 1998): (1) os dirigentes superiores,

que são aqueles que definem políticas e prioridades segundo os objetivos da instituição – são eles também que tomam a decisão de quais projetos serão realizados, destinando-lhes recursos; (2) os administradores, que têm a função de distribuir os recursos entre os objetivos estabelecidos (são eles os responsáveis por gerar modelos de alocação que otimizem a relação insumo-produto); e (3) os técnicos, que são aqueles que executam os projetos, devendo concentrar-se nas suas responsabilidades operativas.

3. Brasil e políticas públicas

De acordo com Reis (1989), é trivial o reconhecimento de que as relações entre política e políticas públicas constituem questão-chave na definição do caráter dos sistemas políticos. Dessa forma, após terem sido apresentados na seção anterior alguns conceitos essenciais quando se pretende estudar as políticas públicas, esta seção tratará do Brasil e de suas políticas públicas. Primeiramente, serão apontadas as especificidades das políticas públicas e seus aspectos políticos e de gestão no sistema político federativo, que é o adotado no País. Em seguida, será discutido o fortalecimento do estudo e da análise de políticas públicas no Brasil. Por fim, a consolidação da etapa/função avaliação de políticas públicas será analisada.

3.1 As políticas públicas e seus elementos políticos e de gestão em um sistema federativo

Quando se tem como objetivo estudar políticas públicas em países organizados como federações, faz-se necessária a apresentação do que é um sistema político federativo. Após realizada essa explanação, é possível buscar a identificação dos principais temas e elementos que se tornam objeto de reflexão teórica para pesquisadores que estudam o ciclo da política pública. A saber, sistemas políticos federativos podem ser definidos como aqueles sistemas em que um Estado é composto por diversas entidades territoriais que têm um conjunto de competências e

prerrogativas garantidas pela constituição, que não podem ser alteradas de modo unilateral pelo governo central. Entretanto, o Estado federal (União) é considerado soberano, sobretudo para fins internacionais.

Toda federação deve responder a duas condições que possam conformar esse cenário. A primeira é a existência de heterogeneidades – sejam elas de cunho territorial, étnico, linguístico, socioeconômico, cultural ou político – que dividam uma nação. A segunda é a presença de “um discurso e de uma prática que sejam defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades” (ABRÚCIO, 2006:91). A partir do momento em que se considera que a organização sob a forma de federação é uma solução política e que determina a delimitação de fronteiras, nas quais são reconhecidas esferas políticas subnacionais, é preciso destacar então que essa subdivisão acaba por demandar a definição do que é competência do governo federal (União), do governo estadual e do governo municipal.

Como o ciclo da política pública é composto de várias etapas, é preciso observar mais uma vez que “o planejamento em políticas públicas tem que ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente” (PUPPIM, 2007:274). Assim, além de ver o processo de planejamento (formação) de uma política pública “como um processo de decisão construído política e socialmente com diversos atores interessados e afetados pela decisão” (PUPPIM, 2007:274), é necessário vê-lo, em sistemas federativos, como um processo que precisa coordenar os três entes de governo que configuram esse sistema (coordenação intergovernamental). Questões ligadas à divisão de competências e responsabilidades de gestão e administração se ligam à determinação pela Constituição Federal dos “deveres de cada nível de governo [...] e as esferas de competência obrigatória de cada um, de competência obrigatória compartilhada e de ‘livre iniciativa’” (PUPPIM, 2007:274).

Essa forma federativa de organização territorial do poder também pode ter efeitos sobre a descentralização desse poder. “No

Estado unitário [...] o poder dos entes subnacionais deriva da ação voluntária da esfera nacional, que delega funções de graus de autoridade” (ABRÚCIO, 2006:89). Já no Estado federal, cujas condições de conformidade já foram mencionadas no início desta subseção, “há um compartilhamento matricial da soberania, e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional” (ABRÚCIO 2006: 90). Esse princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. Assim, é possível definir que, na medida em que exista uma divisão territorial e política de níveis de governo (sistema federativo) e uma coordenação entre eles (coordenação intergovernamental), a descentralização pode ser vista como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado Nacional, que consiste na transferência (ou conquista) efetiva de poder decisório a governos subnacionais (ABRÚCIO , 2006: 78). A aquisição desse poder decisório pode resultar em diversos tipos de autonomia: poder para escolher seus governantes e legisladores, comandar diretamente sua administração, elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem, cuidar de sua estrutura tributária e financeira, prover e gerir políticas públicas, entre outros.

Abrúcio (2006) estabelece uma relação diretamente proporcional entre coordenação intergovernamental (e atividades coordenadoras) e processos descentralizadores. Segundo ele, o caso brasileiro é bastante ilustrativo desse argumento, pois, neste país, “nos setores ou questões em que houve maior integração e atividades coordenadoras, os processos descentralizadores foram potencializados em seus efeitos positivos” (ABRÚCIO, 2006:118). “De modo inverso, nos aspectos em que a coordenação é frágil ou ausente, os resultados da descentralização têm sido pífios” (ABRÚCIO, 2006:119), ou seja, o que o autor define é que quanto maior, mais intensa e mais bem elaborada for a coordenação entre as esferas de governo, maiores serão os resultados positivos da descentralização. Por outro lado, quanto mais fraca ou inoperante for essa coordenação intergovernamental, piores serão os resultados de políticas geridas de forma descentralizada, justamente em função da ausência de “mecanismos que promovam a cooperação e as parcerias federativas” (ABRÚCIO, 2006:119). O autor destaca que, em geral, no Brasil, “no plano intergovernamental, não se constituiu uma co-

ordenação capaz de potencializar a descentralização ao longo da redemocratização” (ABRÚCIO 2006:99).

Outros aspectos relevantes a serem considerados no estudo do ciclo da política pública em sistemas políticos federativos, e que estão diretamente ligados ao “fenômeno” da descentralização, são aqueles que tratam das questões da municipalização e da desestatização. A municipalização consiste no aumento de estruturas regulatórias e executoras de políticas públicas presentes e atuantes nos municípios. Contudo, Abrúcio (2006:120) destaca que o municipalismo autárquico – “visão que prega a ideia de que os governos locais podem, sozinhos, resolver todos os dilemas de ação coletiva vividos por suas populações” – prejudicou o bom andamento da descentralização no Brasil. Segundo Abrúcio (2006), esse municipalismo autárquico incentiva a “prefeiturização”, tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental e os municípios unidades legítimas isoladas e separadas das demais, o que acaba por não evidenciar os problemas comuns à micro e macrorregiões. Assim, em vez de existir uma visão cooperativa, “predomina um jogo no qual os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, e lutam predatoriamente por investimentos privados” (ABRÚCIO, 2006:98).

O processo de desestatização “tira das mãos do Estado” a execução da política pública, mas não a sua elaboração e seu planejamento. A desestatização da execução de serviços e oferta de bens públicos visa a intensificar a desoneração do Estado (que, segundo muitos, já é responsável por diversas funções), devido à concepção de que “um Estado Moderno – que prevalecerá no século XXI – deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor” (BRESSER PEREIRA, 1999:260). Podem ser tomadas como exemplos de formas de desestatização, a terceirização, as parcerias público-privadas e as agências reguladoras de serviços públicos oferecidos por empresas privadas sob a forma de concessões para seu provimento.

As questões da terceirização e das parcerias público-privadas estão relacionadas à etapa prática da política: a etapa da execução. Essa etapa chama atenção para um “aspecto político da política

pública, que pode ter impacto relevante na efetivação dos objetivos pretendidos. Trata-se aqui dos agentes que realizarão as ações, o chamado ‘pessoal da ponta’” (SILVA, 2005:30). O processo de terceirização transfere para agentes privados parte significativa da tradução dos ideais e objetivos da política. O estabelecimento de uma parceria público-privada firma uma relação de cooperação e de divisão de responsabilidades entre entidades públicas e entidades privadas na execução de determinada política pública.

Em relação às agências reguladoras, pode-se dizer que são entidades criadas pelo governo para fiscalizar as atividades e o provimento de serviços prestados por empresas privadas que atuam na prestação de serviços que, essencialmente, deveriam ser públicos. Devido ao fato de que, primordialmente, cabia ao Estado o fornecimento desses serviços, sua fiscalização deve ser feita por meio de um órgão que se manifeste imparcial em relação aos interesses de todas as partes envolvidas nessa prestação: o Estado, a concessionária e os consumidores.

Enfim, após essa discussão acerca dos elementos políticos e de gestão de políticas públicas em um sistema federativo, pode-se estabelecer uma relação entre todos, ou, pelo menos, muitos dos conceitos aqui ressaltados: na medida em que houver uma situação de divisão político-territorial, culminaremos em uma distribuição de responsabilidades entre tais divisões, que, por sua vez, exigirão a existência de uma coordenação elaborada entre os âmbitos de governo, para que processos descentralizadores e desestatizadores na gestão de políticas públicas – aí incluídos a municipalização, a terceirização, as parcerias público-privadas e as agências reguladoras – venham a ser bem sucedidos, ou efetivados positivamente, nesses sistemas divididos político-territorialmente (sistemas federativos).

3.2 O fortalecimento do estudo e da análise de políticas públicas no Brasil

De acordo com Oliveira (2008), as políticas públicas devem ser compreendidas historicamente em relação aos processos de “avanços” e “retrocessos” das orientações do Estado, levando

em consideração as suas relações com o mercado, bem como a luta de interesses que se movem na definição de uma política. Além disso, no que se refere à análise de políticas públicas, pode-se dizer que há certo consenso entre os estudiosos do assunto de que as políticas prévias ou as decisões tomadas no passado constroem escolhas e decisões futuras, limitando muitas vezes “a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2003: 146).

Como já fora mencionado, a “função avaliação” na gestão governamental justificou a necessidade de sua institucionalização em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado. De forma mais geral, pode-se dizer também que a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho estatal passou a fazer parte do princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-1990, o que, de acordo com muitos estudiosos, provocou a proliferação de estudos de políticas públicas. Melo (1999) acredita que, ao se tomar como objeto de estudo o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade, cria-se por extensão um programa de pesquisa de caráter empírico sobre questões relativas à eficiência de políticas e programas.

Além do fato de as questões referentes ao arranjo político-institucional terem ganhado centralidade em um contexto de reforma do Estado, outros dois fatores (ou motivos) que contribuíram para a expansão do interesse, do estudo e da análise de políticas públicas nas décadas de 1980-1990 também são apontados por Melo (1998): (1) a transformação na agenda pública, que se seguiu a uma gama de pesquisas sobre políticas municipais e descentralizadas – eram centrais para essa agenda questões como a descentralização, a participação, a transparência, a focalização, a seletividade e redefinição do *mix* público-privado; e (2) a constatação de que os impedimentos à consecução de políticas sociais efetivas continuariam existindo mesmo com o fim do regime militar – regime no qual o eixo analítico se centrava na problemática do desenvolvimento social como *trickle down* do crescimento econômico *versus* a distribuição de renda. No contexto dessa problemática, os aspectos a serem investigados e quantificados eram os efeitos redistributivos ou de respinga-

mento (*trickle down effects*), do crescimento econômico sobre a renda real das camadas de menor ingresso. Vale ressaltar também que nesse contexto figurou outra questão: a preocupação com o *mistargeting* das políticas públicas, “conceito amplamente difundido pelo Banco Mundial que designa a incapacidade de as políticas alcançarem os segmentos sociais que configuram a sua população-meta” (WORLD BANK, 1988). Ou seja, o problema não era o volume disponível para o gasto social público, mas a forma pela qual (ou “para quem”) essa expressiva quantia de recursos era (mal) direcionada e alocada.

No diagnóstico realizado por especialistas da época (década de 1980), dois instrumentos de engenharia político-institucional foram então apontados para a superação do *mistargeting*: a participação de variados “tipos” e níveis de atores na arena decisória das políticas (o que traria transparência para os processos decisórios) e a descentralização das decisões, que poderia superar problemas associados à elevada burocracia (MELO, 1998).

De acordo com Melo (1998), o *boom* experimentado pela análise de políticas públicas na década de 1980 foi também impulsionado pela transição democrática. Melo (1998:18) expõe que, a partir de 1984, o campo de discussão da política pública se deslocou de seu, até então, caráter burocrático privatista, centralizado, excludente e ineficaz para o *modus operandi* da política pública.

Transição significa, fundamentalmente, uma redefinição das relações Estado-sociedade, cuja dinâmica é dada pela interação dos movimentos e tensões entre esses dois polos – Estado e sociedade (MELO, 1990). Nesse contexto, em que dimensões processuais da democracia passaram pela primeira vez a ser colocadas na agenda da discussão pública, surgiram também críticas a mecanismos de representação em favor da participação. Observa-se que, na Constituição de 1988, o princípio participativo plebiscitário foi aprovado como elemento fundamental na formulação de políticas (SOUZA e LAMOUNIER, 1989, *apud* MELO, 1998). Considerada pela agenda pública como princípio fundamental no exercício democrático, a participação, enten-

dida nesse caso como instrumento de controle das decisões e da gestão, tornou-se então um pré-requisito necessário para o aperfeiçoamento do *modus operandi* das políticas, para torná-las mais eficientes.

Voltando para a questão da reforma do Estado – que, entre os fatores/motivos mencionados anteriormente, é apontado como a grande fonte para o fortalecimento do estudo e da análise de políticas públicas –, é preciso destacar um estudo polêmico de Elaine Behring (2003). Esse estudo assegura que o que esteve em curso nos anos 1990 foi uma “contrarreforma” do Estado, em termos de flexibilidade, competitividade, adaptabilidade e atratividade. A autora aponta alguns aspectos dessa “reforma” relativos às políticas públicas – tais como a redefinição do papel do Estado, o programa de publicização, a flexibilização das relações de trabalho, as privatizações e o capital estrangeiro, o contingenciamento ou desvio de recursos destinados à política social e a separação entre formulação e execução das políticas – e afirma que, da maneira como foi implementada, a “reforma” não produziu maior eficiência na implantação de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e com o aumento da dívida pública. Behring (2003) destaca também a ocorrência de um crescimento na demanda por bens e serviços, ocasionado pelo aumento do desemprego e da pobreza e pela precarização das relações de trabalho.

Ao destacar o estudo de Behring (2003), a intenção é ressaltar que, independentemente dos resultados alcançados pela reforma do Estado no campo das políticas públicas – ou, em outras palavras, tenha a reforma do Estado, na opinião de alguns estudiosos, trazido benefícios, e de outros, malefícios para a eficiência na implantação de políticas públicas –, o que não se pode negar é que essa reforma abriu espaço para que muitos estudos de avaliação fossem tecidos. A partir da exposição do argumento de Behring (2003), busca-se enfatizar que, mesmo que, como assegura essa autora, a reforma tenha trazido mudanças negativas para a eficiência na implantação de políticas públicas no Brasil, a própria situação de descontentamento acabou por desencadear, ou até mesmo reforçar, o interesse de estudio-

sos, bem como da população, em relação às políticas públicas. O próprio estudo de Behring é uma “prova” de que pesquisas em políticas públicas também foram realizadas a partir de uma situação de insatisfação perante a reforma. “A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública” (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008:532).

3.3 Valorização da atividade de avaliação

Com o intuito de reconhecer os avanços realizados no âmbito de avaliação de políticas públicas, cabe destacar organizações, aparelhos estatais e experiências iniciadas nos últimos anos com o objetivo de buscar uma gestão pública amparada em pesquisas avaliativas e de monitoramento, bem como na transparência das informações e articulações públicas e políticas. Inicialmente, destaca-se a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação³, que tem como objetivos: (1) reunir estudiosos e profissionais da área de gestão pública; e (2) congrega e disseminar o conhecimento e a prática na área de monitoramento e avaliação, que ainda se encontram dispersos. Com base na constatação de que o conhecimento produzido não está sistematizado, “surgiu a ideia de se promover uma iniciativa que viesse preencher essa lacuna e que fosse capaz de alcançar e sensibilizar as instituições que acumulam experiências na área, realizando uma melhor gestão do seu conhecimento” (JOPPERT *et al.*, 2011:11). Segundo os idealizadores dessa iniciativa, a organização, o registro e a socialização de informações permitem a criação de um sistema mais propenso à inovação e à interação com o ambiente externo, bem como conferem maior visibilidade à temática em desenvolvimento.

No aparato estatal, em âmbito federal, o principal agente tem sido o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os ministérios setoriais das áreas de educação, saúde e desenvolvimento social também iniciaram um esforço de monitorar e avaliar suas políticas. Em especial, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem-se destacado por ser o primeiro a institucionalizar uma secretaria exclusivamen-

te voltada para a avaliação: a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). Essa secretaria tem investido em estudos, treinamentos e sistemáticas de monitoramento de políticas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar (VAITSMAN *et al.*, 2006, *apud* JOPPERT *et al.* 2011).

Estados da Federação e municípios também têm demonstrado avanços no interesse e valorização da atividade de monitoramento e avaliação. Cabe destacar duas experiências que têm apresentado sucesso: (1) o caso da Secretaria de Planejamento de Minas Gerais, do Programa Estado para Resultados, e o da Fundação João Pinheiro⁴, instituições que vêm desenvolvendo e promovendo um conjunto de práticas inovadoras na gestão pública brasileira, com forte ênfase no uso de indicadores e metas para dar foco e direção à administração pública; e (2) o Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), fundação vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Regional de São Paulo, cujo objetivo é realizar pesquisas diretas e levantamentos de informações secundárias. Procura-se, ainda, compor um amplo acervo e disponibilizar gratuitamente informações que permitam o conhecimento de aspectos da realidade socioeconômica do Estado de São Paulo, de suas regiões e municípios e de sua evolução histórica.

Há ainda movimentos da sociedade civil que têm atuado no monitoramento e avaliação de programas, na contratação de estudos, na organização de seminários e na demanda por informação. A Agência Brasileira de Avaliação (ABA) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, com modalidade associativa, que atua por meio da articulação entre oferta e demanda de conhecimento, disseminação, comunicação e promoção de avaliação. Sua forma de atuação é em rede, articulando um amplo conjunto de instituições que produzem avaliação a diversos interessados e à sociedade em geral.

O Movimento Brasil Competitivo (MBC), reconhecido como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), busca contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, por meio do aumento da competitividade do

País. Para cumprir o papel de construtor de capital social, o MBC sustenta a ética, o foco em resultados e a transparência como valores fundamentais. Um de seus Projetos é o programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP), cujo objetivo é monitorar o desempenho de fatores que afetam a competitividade nacional. O PMGP, por meio do treinamento do corpo gerencial e de colaboradores, auxilia o setor público a aumentar a capacidade de investimento, a redução dos gastos correntes e a melhoria de indicadores de saúde, educação e segurança pública, ou seja, busca ampliar o nível de eficiência na alocação de recursos públicos. De acordo com Joppert *et al.* (2011), o MBC já atendeu vários ministérios, estados e municípios no Brasil, sempre com o objetivo de promover a adoção de práticas de gestão baseada em resultados.

Não se voltando diretamente para a prática da gestão pública, nem tampouco para a atividade avaliativa, a Transparência Brasil é uma organização independente e autônoma, comprometida com o combate à corrupção. Seu objetivo prioritário é a realização de levantamentos empíricos sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes aspectos, tais como corrupção eleitoral, perspectiva do setor privado e diagnósticos municipais. Houve ainda a criação de instrumentos na internet que propiciam o monitoramento do fenômeno da corrupção. O monitoramento da atuação legal dos agentes políticos visa: (1) à detecção de suas possíveis práticas corruptas; e (2) a ser um instrumento para uma melhor tomada de decisão no momento da escolha daqueles que irão ocupar cargos gestores e controlar a máquina pública.

4. Considerações finais

A importância de estudos e pesquisas de avaliação para o aprimoramento de políticas, programas e projetos públicos tornou-se gradativamente mais reconhecida pelos gestores governamentais, pela comunidade acadêmica e pela população no Brasil, principalmente a partir de meados dos anos 1980. A abertura de espaço para a reflexão sobre a especificidade dos

estudos de avaliação, sua relevância, seus propósitos, seus usos e suas funções se deu no contexto do debate sobre a reforma do Estado. Pode-se dizer que esse processo de solidificação da “função avaliação” ocorreu tardiamente na América Latina, apenas na década de 1990, “tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização⁵ da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado” (FARIA, 2005:99). A centralidade da avaliação nesse contexto de reforma residiu no fato de que era esperado que esse instrumento (avaliação), além de fomentar a transparência na gestão pública e a satisfação dos usuários, garantisse a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo; quer pela via do deslocamento das funções e dos serviços para as instâncias subnacionais, quer pela via da privatização (FARIA, 2005:100). Segundo Caiden (2001, *apud* FARIA, 2005) a medição de desempenho, o monitoramento e a avaliação não foram itens ornamentais nem tiveram um papel meramente incidental nas reformas; foram, ao contrário, as alavancas essenciais da mudança.

Além disso, uma conjuntura econômica desfavorável – acarretada pela crise da dívida externa, pela interrupção de um longo ciclo de crescimento econômico, pela desestatização e pela abertura comercial – provocou um crescimento na demanda por ações e serviços. A intervenção governamental nessas circunstâncias é essencial, principalmente por questões de estratégia; afinal, sabe-se que dificuldades econômicas representam um sério obstáculo ao desenvolvimento. O que se levantou então foi a questão da necessidade urgente de se obter mais eficiência e resultado nos investimentos governamentais. Verificou-se que a avaliação sistemática de programas poderia ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados, proporcionar melhor utilização e controle de recursos, bem como subsidiar formuladores e gestores de políticas públicas com dados importantes para o desenho de políticas mais satisfatórias (COSTA e CASTANHAR, 2003).

A partir de então, de acordo com Silva e Costa (2002), foi possível verificar o aumento da difusão da importância de pesquisas

de avaliação, cada vez mais percebidas como instrumentos estratégicos de apoio a decisões. Entretanto, esses mesmos autores destacam que ainda é “consensual entre os especialistas a existência de um longo e complexo caminho a percorrer para a incorporação da avaliação como prática cotidiana do processo decisório, nos três níveis de governo de nossa Federação” (SILVA e COSTA, 2002:13).

Além das experiências nacionais citadas na última subseção deste artigo, o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) – cuja estratégia global tem por eixo a modernização do Estado, o desenvolvimento social e o apoio ao setor privado – desenvolve atualmente a “Oficina de Avaliação”, atividade que tem por objetivo reforçar ou criar sistemas de acompanhamento e avaliação de resultados. Em consonância com o BID, os governos de alguns países sul-americanos, entre eles o do Brasil, vêm atribuindo mais importância à função avaliação nas suas instâncias de governo, incentivando a adoção da avaliação como instrumento de gestão pública. Assim, com o apoio de recursos do BID, foi implementado o projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul. Esse projeto tem três objetivos: (1) analisar os avanços no campo da avaliação de políticas públicas na Argentina, no Brasil e no Chile – países que fazem parte do projeto –, elaborando recomendações para seu fortalecimento e para possíveis aplicações desses avanços em outros países; (2) promover o intercâmbio de experiências de caráter técnico e político sobre as fases de desenho, implementação, funcionamento e impacto dos diferentes sistemas de avaliação da gestão pública e de seus resultados; e (3) disseminar informações sobre o uso da avaliação como instrumento integrante da gestão pública.

A dinâmica de trabalho acerca do projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul partiu do debate e da análise das experiências conceituais e metodológicas dos três países supracitados (Argentina, Brasil e Chile), cada um deles representado por um de seus organismos públicos envolvidos com a questão da avaliação de políticas públicas. Os órgãos que representam cada um dos países são: o Sistema de Informação, Ava-

liação e Monitoramento de Programas Sociais (Siempro)/Secretaria de Desenvolvimento Social – na Argentina; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – no Brasil; e o Ministério do Planejamento e Cooperação (Mideplan) – no Chile.

Estudos e seminários foram realizados para discussão, divulgação e disseminação para envolvimento de outros países da região. Tais estudos foram sistematizados em um conjunto de trabalhos publicados. Os principais objetivos dessa sistematização são recolher os principais pontos das experiências desenvolvidas no tema, ressaltar os aspectos metodológicos que possam servir de subsídios aos demais países da região e identificar exemplos positivos ou de restrição – seja na aplicação das técnicas metodológicas, seja na análise das condicionantes de gestão que mais influenciaram a obtenção dos resultados alcançados (SILVA e COSTA, 2002). No Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicou uma coletânea de três relatórios de pesquisa com alguns estudos realizados no âmbito dessa parceria com o BID. Os relatórios que compõem a coletânea são os seguintes: *Eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação; Brasil: uma análise do plano plurianual – PPA 2000/2003; A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira*. Esses relatórios reúnem inúmeras considerações a respeito da relevância da temática da avaliação de políticas públicas, além de realizarem um esforço de sistematização sobre os entendimentos dos autores dos diferentes documentos analisados e aprofundarem a abordagem dos objetivos da reforma administrativa realizada pelo governo brasileiro na última década.

De acordo com Silva e Costa (2002) a análise do estágio de implantação da função avaliação nos países componentes do projeto Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul mostrou que a difusão da agenda da reforma do Estado gerou, na década de 1990, expressivas mudanças nas crenças a respeito das funções governamentais nos países estudados. Silva e Costa (2002:53) destacam que “esse processo pode ser definido como a socialização de novas normas e redesenho de valores sobre as funções do Estado na economia e na sociedade”.

Silva e Costa (2002) expõem que as experiências descritas na coletânea de relatórios publicada pelo IPEA indicam a existência no Brasil, no Chile e na Argentina de uma busca pela consolidação de novos padrões de prática administrativa e de avaliação, na comunidade técnica dos gestores. No entanto, esses autores revelam que os estudos realizados apontam que o maior desafio para os países que adotam essa gerência embasada na avaliação das políticas desenvolvidas é “criar capacidade para consolidar e integrar os vários resultados de avaliações parciais de programas em decisões estratégicas, ágeis e oportunas, que antecipem cenários setoriais ou gerais e maximizem o desenvolvimento nacional com equidade”; pois, segundo eles, caso isso não aconteça, “corre-se o grande risco de que a profusão de informações específicas e desarticuladas inviabilize a capacidade real de planejamento estratégico nacional e os indicadores não sirvam como ‘traçadores’ eficazes da qualidade da gestão governamental” (SILVA e COSTA, 2002:55).

Notas:

¹ Elizabeth Melo Rico, organizadora de *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, cita, na apresentação do livro, o que Sônia Draibe expôs verbalmente durante a abertura do seminário *Avaliação de políticas e programas sociais*, ocorrido em junho de 1996, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

² Ver mais em: Menicucci, T. *Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais*. Pensar BH – Política Social, n. 3, maio-jul. 2002.

³ <http://redebrasileirademea.ning.com/>

⁴ Seplag-MG – <http://www.planejamento.mg.gov.br/>; Programa Estado para Resultados, atualmente denominado de Escritório de Prioridades Estratégicas – <http://www.estadopararesultados.mg.gov.br/>; Fundação João Pinheiro – <http://www.fjp.gov.br/>.

⁵ Faria (2005) afirma que “a atual ‘gerencialização’ da avaliação de políticas públicas é, antes de tudo, derivada de sua instrumentalização no processo/projeto de reforma do Estado”.

Referências

ABRÚCIO, L. F. (2006). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In Fleury, S. (organizadora). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 77-126.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. (2000). Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, n. 4, p. 5-60.

ARRETCHE, M. (1998), Tendências do estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, p. 29-39.

BANCO MUNDIAL (2004). **Monitoramento e Avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens**. Washington.

BEHRING, E. R. (2003). **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez.

BELLONI, I. MAGALHÃES, H.; SOUSA, L. (2007). **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo, Cortez.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1999). “Da administração pública burocrática à gerencial”. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos e Spink, Peter (organizadores). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 237-270.

CARVALHO, M. C. (1998). Avaliação Participativa – uma escolha metodológica. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, p. 87-94.

COHEN, E. FRANCO, R. (1998). **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes.

COIMBRA, M. A. (1987), Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais. In: ABRANCHES, S. H. SANTOS; W. G. COIMBRA, M. A. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, p. 65-104.

COSTA, F.; CASTANHAR, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, p. 969-992.

FAHEL, M.; ALEXANDRE, J. N. (Orgs.) (2007). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte, Editora PUC Minas.

FARIA, C. A. (2003). Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30.

FARIA, C. A. (2005). A política da avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109.

FARIA, C. A. (2006). Avaliação de políticas públicas, controle social e transparência da gestão governamental. **Pensar BH – Política Social**, v. 17, p. 5-7.

JANNUZZI, P. (2001). **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas (SP), Editora Alínea.

JANUZZI, P. (2011). Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Edição de Lançamento, n. 1, p. 6-19.

JOPPERT, M. *et al.* (2011). A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Edição de Lançamento, n. 1, p. 38-67.

MELO, M. A. (1990). A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 33, n. 3, p. 443-470.

MELO, M. A. (1998). As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, p. 11-28.

MELO, M. A. (1999). Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo, Sumaré, v. 3, p. 59-100.

MENICUCCI, T. (2002). Intersetorialidade: o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH – Política Social**, Edição Temática, n. 3.

OLIVEIRA, L. V. N. (2008). Estado e Políticas Públicas no Brasil: desafios ante a conjuntura neoliberal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 29, n. 93, p. 101-123.

PRZEWORSKI, A. (1999). “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent versus principal*”. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK,

Peter (orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 39-73.

PUPPIM, J.; OLIVEIRA, A. (2007). Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, P. E. M. E PIERANTI, PENNA, O. (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 133-158.

REIS, E. P. (1989). Política e políticas públicas na transição democrática. In: MOURA, A. S. (Org.) **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, p. 90-104, 1989.

SILVA, P. L. B.; COSTA, N. R. (2002). **A Avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico**. Brasília, Ipea.

SILVA, V. A. C. (2005). Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. **Pensar BH – Política Social**, v. 14, p. 26-30.

SIMAN, A. (2005). **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. Tese de doutorado, Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais. Capítulo 1 (Concepções teóricas sobre as políticas públicas).

SOARES, L. T. (2002). **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2ª ed. São Paulo, Cortez.

SOUZA, C. (2003). Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M. V.; KERCHÉ, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, p. 134-161.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. (2008). Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550.

WORLD BANK. (1988). **Brazil: public spending on social programs: issues and options**. Washington.

5

Municípios mineradores de Minas Gerais: comentários sobre diversificação produtiva e sobre o Fundo de Exaustão e Assistência

Philippe Marques Carvalho Maciel¹

Consultor em Desenvolvimento Econômico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG).

Resumo: A importância da diversificação produtiva para os municípios mineradores é tema recorrente no debate público de Minas Gerais. Este texto visa fazer uma breve introdução ao tema, além de discutir aspectos de eventual criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, conforme previsto nos artigos 252 e 253 da Constituição Estadual.

Palavras-chave: Desenvolvimento local. Mineração. Diversificação produtiva.

Abstract: *The importance of diversifying the productive structures of mining cities is a long-standing issue in Minas Gerais. This text presents a brief introduction to the subject, and also discusses some aspects of the possible creation of the Depletion and Assistance Fund to Mining Cities referred to in the Minas Gerais Constitution.*

Keywords: *Local development. Mining. Production diversification.*

1. Introdução

As possibilidades e os problemas relativos à mineração e ao desenvolvimento econômico são notórios. Esse tema é ainda mais importante em Minas Gerais, estado que recebeu esse nome exatamente por causa da atividade minerária. A história de Minas registra ciclos, como o do ouro e o do diamante, que coincidem, na historiografia clássica², com a ascensão e a decadência de lo-

calidades como Vila Rica (Ouro Preto) e Arraial do Tijuco (Diamantina). Mais recentemente, a preocupação com a relação entre a mineração e o desenvolvimento foi expressa, entre diversos outros pensadores, por Carlos Drummond de Andrade, que denunciou os estragos causados pela extração de minério de ferro a sua cidade natal, Itabira, e também a Belo Horizonte. Para o poeta, a atividade pouco teria beneficiado a população dessas cidades. E, como registra o dito popular, que aponta para a inevitabilidade do declínio da exploração mineral, “minério não dá segunda safra”³.

A preocupação com o desenvolvimento dos municípios mineradores foi reconhecida pelos constituintes de Minas Gerais. Estabelece o *caput* do artigo 253 da Constituição Estadual de 1989 que “o Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico”. Por sua vez, o § 3º do referido artigo diz que “lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos Municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas desses Municípios, na forma de lei complementar”.

Este texto visa fazer breves considerações sobre mineração e desenvolvimento, bem como discutir possibilidades e limitações de eventual criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores. Ele compreende, além desta introdução, quatro partes: a seção 2, que apresenta elementos da literatura sobre mineração e desenvolvimento econômico; a seção 3, que caracteriza brevemente a mineração em Minas Gerais; a seção 4, que discute o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores; e a seção 5, que conclui o assunto.

Cabe ressaltar que, embora a questão ambiental esteja relacionada intrinsecamente com o estudo da mineração, é um assunto muito amplo, que excede o escopo e os limites deste texto. Tampouco será abordada em profundidade a questão das compensações financeiras e *royalties* da produção mineral, assunto bastante discutido atualmente.

2. Mineração e desenvolvimento econômico⁴

2.1 A Maldição dos recursos naturais

Um tema discutido de forma extensa na literatura sobre desenvolvimento econômico é a existência ou não de uma “maldição dos recursos naturais”. Auty (1993), a partir da análise de seis países exportadores de minérios (Peru, Bolívia, Chile⁵, Jamaica, Zâmbia e Papua Nova Guiné), argumenta que a receita advinda da exploração desses recursos pode ter efeitos negativos, tanto macroeconômicos, como volatilidade das exportações e apreciação excessiva do câmbio, quanto microeconômicos, como o uso reduzido de insumos locais, desfavorecendo o desenvolvimento de cadeias de produção.

Sachs e Warner (2001) têm argumento semelhante, afirmando que a exploração de recursos naturais, especialmente de recursos minerais, não leva, geralmente, a um maior desenvolvimento no longo prazo. Embora não apresentem uma teoria geral e ressaltem que mais pesquisa seria necessária para elucidar a relação entre recursos naturais⁶ e desenvolvimento, esses autores destacam os fatores comumente apresentados pela literatura como mediadores dessa relação: o crescimento exagerado do setor extrativo, que aumentaria o custo da mão de obra e prejudicaria o crescimento dos demais setores econômicos; o desincentivo à educação e ao empreendedorismo, decorrente das rendas relativamente fáceis proporcionadas pela atividade extrativa; e o favorecimento da corrupção e de atividades de “busca de rendas” (*rent-seeking*).

Uma perspectiva mais crítica à literatura da maldição dos recursos naturais pode ser encontrada em textos mais recentes, como os de Cabrales e Hauk (2011)⁷, Canuto e Cavallari (2012)⁸, Arezki, Gylfason e Sy (2012)⁹ e Bulte e Brunnschweiler (2012)¹⁰. Esses autores argumentam que não existiria uma relação única e simples entre a exploração de recursos naturais e desenvolvimento. Para eles, essa relação é intermediada por instituições, como a legislação, a cultura política e a capacidade estatal. Seria da interação entre essas instituições e a estrutura produtiva que

derivaria a relação, negativa ou não, entre desenvolvimento e exploração de recursos naturais. Tais estudos costumam apresentar o Chile, a Noruega e Botsuana como países que teriam escapado da maldição dos recursos naturais, devido à existência de boas instituições. Já Acemoglu e Robinson (2012) apresentam uma teoria geral que poderia explicar essa relação. Eles destacam a importância de instituições ditas “inclusivas”, que beneficiam uma parte grande da sociedade, as quais facilitariam o investimento em inovação e capital humano. Para todos esses autores, os efeitos da mineração dependem do contexto institucional em que a atividade é desenvolvida.

Um ponto comum a ser destacado é que tanto a literatura que defende a existência de uma maldição dos recursos naturais quanto os textos que criticam ou relativizam tal hipótese assinalam que a exploração de recursos naturais não é uma espécie de “maná que cai dos céus”. Ainda que não se trate propriamente de uma “maldição”, a riqueza mineral tampouco é uma “bênção”, que independe de boas políticas para que sua exploração gere desenvolvimento.

Uma ressalva é que as análises apresentadas pelos autores acima são elaboradas geralmente para países, e não para regiões ou estados, como é o caso de Minas Gerais. Por exemplo, Minas não dispõe de uma política monetária ou cambial própria. Assim, a discussão dessa literatura serve para ilustrar a relação entre exploração mineral e desenvolvimento, mas não necessariamente pode ser estendida sem qualificações para entes subnacionais.

2.2 Mineração e o *Product Space*

Outro elemento que pode ser agregado à questão do desenvolvimento econômico e à atividade mineradora é o chamado *Product Space*, ou Espaço do Produto, em uma tradução livre. Trata-se de uma abordagem da produção econômica introduzida por Hidalgo *et al.* (2007). Essa abordagem analisa a atividade econômica por meio de uma ótica de capacidades: intuitivamente, um país produtor de maçãs deveria ter maior capacidade de produzir, por

exemplo, uvas, do que, mantido tudo o mais constante, artefatos de mecânica de precisão. O *Product Space* visa estabelecer em que medida tais relações são, de fato, verificadas na estrutura produtiva de um ente econômico definido¹¹, como um país ou estado subnacional. Assim, o *Product Space* delinea a conectividade dos diversos setores produtivos dentro desse ente, bem como a inserção do ente dentro da produção econômica global. Para apurar a “vocação”, ou vantagem comparativa, relativa à produção de determinado bem, aqueles autores utilizam a sobre ou sub-representação de determinados produtos na pauta do comércio internacional. A topologia do *Product Space* pode ser consultada *online*¹².

Segundo os autores, entes que tenham uma estrutura produtiva mais conectada e diversa têm maior produtividade, sendo capazes, ainda, de “acessar” com mais facilidade a produção de novos bens. Dessa forma, preveem eles, os entes mais conectados no Espaço do Produto apresentarão melhor desempenho econômico no longo prazo.

Para a discussão deste trabalho, se tomarmos como válida a análise e supostos daqueles autores¹³, é importante destacar que a extração mineral é uma atividade produtiva pouco conectada. Isso quer dizer que países produtores de petróleo, por exemplo, geralmente têm sua estrutura de produção¹⁴ dominada por esse setor, produzindo poucos outros bens. De fato, a extração de petróleo, bem como a exploração de minérios de estanho, são as atividades menos conectadas entre as pesquisadas no *Product Space*¹⁵, encontrando-se nas posições 772 e 773 de uma lista com 773 entradas.¹⁶ Isso quer dizer que, a partir da metodologia usada por Hidalgo e colegas, geralmente países com elevada participação de produtos minerais em sua estrutura produtiva costumam não diversificar sua economia. Para aqueles autores, essa menor diversificação produtiva deve resultar em menor crescimento no longo prazo.

Se tomarmos como aplicáveis em âmbito regional¹⁷ ou mesmo municipal as implicações propostas pelo *Product Space* para países, podemos considerar que os municípios cuja principal atividade produtiva seja a mineração estarão sujeitos a enfrentar problemas para o seu desenvolvimento de longo prazo, espe-

cialmente quando do esgotamento das jazidas, o que inviabiliza a continuidade da atividade minerária.

2.3 Mineração, empreendedorismo e polinização cruzada de ideias

Um outro fator pelo qual a mineração pode afetar o desenvolvimento de longo prazo é sua influência na geografia e mesmo na cultura urbana. Glaeser (2011a e 2011b), baseando-se na obra do economista nova-iorquino Benjamin Chinitz, discute a ascensão e queda de Detroit, nos Estados Unidos. Detroit, que chegou a ter 1,8 milhão de habitantes na década de 1950, tem atualmente cerca de 700 mil habitantes. O declínio da cidade acompanhou a decadência das três grandes montadoras de automóveis estabelecidas na cidade – GM, Chrysler e Ford.

Conforme relata o autor, Detroit foi um polo de inovação para a indústria automobilística durante as primeiras décadas do século XX. Naquela época, havia outras atividades econômicas importantes em Detroit, como navegação e construção naval, indústria que permitiu a Henry Ford iniciar o seu estudo de motores. A interação entre o conhecimento da indústria naval e o da produção automobilística permitiu o aperfeiçoamento dos carros existentes à época, num exemplo daquilo que se costuma chamar, em economia, de “polinização cruzada de ideias”.

Entretanto, a consolidação da indústria automobilística e o aumento da escala das plantas industriais deixaram a cidade com algumas poucas grandes empresas, reduzindo a diversidade de setores produtivos. O fim de uma cultura da inovação e o desincentivo ao empreendedorismo favoreceram a estagnação tecnológica das grandes montadoras, que, a partir da década de 1970, com a maior competição de carros desenvolvidos em outros países, passaram a perder espaço nos mercados americano e internacional.

Glaeser contrasta Detroit com Nova York. Esta é uma cidade que não teve, desde sua fundação, um setor econômico predominante. A multiplicidade de atividades desenvolvidas, geralmente em pequenas unidades produtivas, como as pequenas oficinas de costura comuns no princípio do século XX, fomentou um ambien-

te de empreendedorismo e polinização cruzada, o que contribuiu, associado a outros fatores, para alçar Nova York a um lugar de destaque na geografia econômica mundial.

Esses resultados apontados por Glaeser são compatíveis com uma literatura mais antiga, que teorizou que a dependência de poucas ou de apenas uma atividade produtiva seria prejudicial ao desenvolvimento local e regional (JACOBS, 1969 *apud* HARFORD, 2007). Um trabalho ao autor, que buscou testar essa hipótese, corroborou a teoria, observando que municípios com menor diversificação produtiva costumam registrar indicadores de desenvolvimento piores no longo prazo (GLAESER *et al.*, 1992).

Esses resultados são importantes para se avaliar mineração e desenvolvimento local no longo prazo. Nesse âmbito, um estudo muito relevante é o de Glaeser e colegas (2012). Esses autores estudam se a existência, nos Estados Unidos, de minas de carvão ou minério de ferro, no ano de 1900, influenciou o desenvolvimento econômico¹⁸ de cidades próximas.

Seus estudos concluíram que a localização próxima a minas influencia negativamente no crescimento do número de empregos nas cidades. A hipótese testada e, de forma geral, não refutada, é que a existência de minas conduz à criação de empresas grandes, devido à existência de economias de escala na exploração mineral. Isso propiciaria o surgimento de uma cultura local que estimula a formação de “homens de empresa”, mas não de inovadores ou empreendedores, afetando o crescimento dos ramos do comércio, de serviços e do setor financeiro. A relação entre a proximidade de minas e menor crescimento se mantém por décadas, o que sugere a possibilidade de haver uma espécie de transmissão intergeracional de uma cultura que desestimula o empreendedorismo e a inovação.

3. Municípios mineradores em Minas Gerais

Minas Gerais é um importante produtor de minerais. Segundo a compilação estatística *Perfil Minerometalúrgico 2011*,

editada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico¹⁹, Minas Gerais, embora corresponda a 9,3% do PIB nacional²⁰, é responsável por cerca de metade da produção mineral brasileira. O Estado é o maior produtor brasileiro de minério de ferro, concentrado de chumbo, de zinco e de nióbio, sendo ainda importante produtor de ouro, manganês, bauxita, níquel e silício.

Relacionamos na tabela 1 a conectividade da produção desses minerais, conforme relacionados no *Product Space*. Como pode ser visto, trata-se de produtos de reduzida conectividade, o que, segundo Hidalgo e colegas, pode prejudicar o desenvolvimento de longo prazo das regiões cuja estrutura produtiva seja baseada em sua exploração.

Tabela 1 – Conectividade no *Product Space* da produção mineral de Minas Gerais

Produto mineral	Ranking de conectividade ^{ab}
Minério de ferro aglomerado	701
Minério de ferro não aglomerado	763
Concentrado de chumbo	678
Minério de zinco	642
Ouro	758
Manganês	765
Bauxita	727
Níquel	702

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do *Perfil Minerometalúrgico 2011*, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais e do MIT Midia Lab. Disponível em: <<http://atlas.media.mit.edu/rankings/product/>>. Acesso em: 9 dez. 2012.

Nota a: Em lista com 773 itens.

Nota b: A produção de nióbio e de silício, citada como relevante no *Perfil Minerometalúrgico 2011*, não foi classificada no *Product Space*.

Segundo dados compilados pela Fundação João Pinheiro (FJP), a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²¹ (IBGE), a indústria extrativa mineral correspondia, em 2010, a 6,9% do valor adicionado bruto da produção mineira, tendo oscilado, entre 1995 e 2010, entre um mínimo de 2,3%, em 1999, até o valor máximo, já citado, em 2010. Apesar de corresponder a 9,3% do PIB brasileiro, em 2010 Minas Gerais tinha participação de 22,2% na indústria extrativa mineral do País.

Não existe uma definição única de quais são, exatamente, os municípios que poderiam ser considerados “mineradores” no Estado, apesar de a própria Constituição do Estado se referir a essa classificação. Uma classificação possível é aquela dos municípios que integram a Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais (Amig)²². Outra classificação é a dos municípios habilitados a receber repasses do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pelo critério de “municípios mineradores”²³. Trata-se de derivação, mantida pela atual lei de repasse de ICMS aos municípios (Lei Estadual nº 18.030, de 2009), do repasse do Imposto Único sobre Mineração, extinto em 1988. O rol é extenso, incluindo 368 municípios. Uma possibilidade é também avaliar os municípios com maior arrecadação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), que se relaciona com a quantidade e o tipo de mineral produzido e cujo valor é calculado com base em percentual do lucro líquido obtido pelas empresas que exploram a extração mineral. Aqui, foi definido arbitrariamente o número de 100 municípios, de um total de cerca de 360 que recebem a compensação. Entretanto, o resultado encontrado é robusto para outros números de observações.

A seguir (tabela 2), apresentamos uma caracterização dos municípios mineradores quanto à renda *per capita*, de acordo com as classificações acima, comparados com o Estado como um todo. Por ser o nível de análise pretendido, cada município foi considerado como uma observação, de forma que os dados de renda não se encontram ponderados por população.

Tabela 2 – Renda média mensal *per capita* – 2010 – Municípios de Minas Gerais

Municípios	Observações	Renda <i>per capita</i> média
Todos	853	R\$ 521,62
Mineradores – Repasse de ICMS	368	R\$ 588,36
Mineradores – Associados da Amig	43	R\$ 629,79
Mineradores – 100 maiores arrecadadores de CFEM	100	R\$ 647,65
Mineradores – 100 maiores arrecadadores de Cfem <i>per capita</i>	100	R\$ 611,25

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE, compilados pela Fundação João Pinheiro, e de dados de arrecadação da Cfem do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) para 2012.

Nota: Não ponderado por população. R\$ 1,00 de agosto de 2010.

Pelo que se verifica na tabela 2, os municípios do Estado habilitados pelo critério “municípios mineradores” de repasse de ICMS apresentam renda média mensal *per capita* cerca de 13% acima daquela apurada para o total de municípios do Estado. Já os municípios associados à Amig apresentam renda cerca de 21% superior àquela do total de municípios. Já os 100 municípios com maior arrecadação de Cfem apresentam renda *per capita* cerca de 24% maior do que aquela verificada para o Estado como um todo. Por fim, os 100 municípios com maior arrecadação de Cfem *per capita* têm renda 17% maior do que a geral do Estado. Dessa forma, verificamos que os municípios mineradores de Minas Gerais, conforme definido acima, apresentam renda superior à média do Estado.

Embora não seja observado o contrafactual, isto é, a renda que os municípios mineradores aufeririam na ausência da atividade extrativa mineral, pode-se argumentar que a atividade minerária não foi, ao menos, fator impeditivo para o desenvolvimento econômico local.

Trata-se de resultado contraintuitivo, considerando-se parte da literatura apresentada na seção 2. Em especial, a seção 2.3 destaca o papel do empreendedorismo no desenvolvimento de longo prazo dos municípios. Nesse sentido, é importante ressaltar as dificuldades de se fazerem negócios no Brasil. Segundo a pesquisa *Doing Business*, do Banco Mundial, o ambiente de negócios do País se encontra, para a edição de 2013 da pesquisa, na posição 130 entre 185 países²⁴. Em especial, o País está nas posições 121, 143 e 156 nos critérios “abrir um negócio”, “processar um pedido de falência” e “pagamento de impostos”, respectivamente. Além disso, conforme a *Heritage Foundation*, que também avalia o ambiente econômico de diversos países, fazer negócios no Brasil é “oneroso e burocrático, sendo caro e demorado abrir e fechar uma empresa. Na média, demora-se mais de 119 dias para se abrir uma empresa, comparado com uma média mundial de 30 dias”²⁵. Dessa forma, se de fato a mineração gera um desincentivo às atividades produtivas, essa desvantagem parece tornar-se reduzida diante de outros empecilhos determinados pelo ambiente de negócios. De fato, e ao contrário do que se verifica nos Estados Unidos, 4º lugar na lista do *Doing Business*, a exploração de recursos minerais parece não conferir, nesta breve análise, uma espécie de “desvantagem comparativa” aos municípios de Minas Gerais.

4. Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores de Minas Gerais

4.1 Base constitucional

A Constituição do Estado de 1989 tratou do tema da diversificação produtiva dos municípios mineradores. A Seção VI, Da Política Hídrica e Minerária, do Texto Constitucional dispõe que:

Art. 252 – Os recursos financeiros destinados ao Estado, resultantes de sua participação na exploração de recursos minerais em seu território ou de compensação financeira correspondente, serão, prioritariamente, aplicados de forma a garantir o disposto no art. 253, sem prejuízo da destinação assegurada no § 3º do art. 214²⁶.

Por sua vez, estabelece o citado art. 253:

Art. 253 – O Estado assistirá, de modo especial, o Município que se desenvolva em torno de atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico.

§ 1º – A assistência de que trata este artigo será objeto de plano de integração e de assistência aos Municípios mineradores, a se efetivar, tanto quanto possível, por meio de associação que os congregue.

§ 2º – A lei²⁷ que estabelecer o critério de rateio da parte disponível do imposto a que se refere o art. 144, I, “b”²⁸, reservará percentual específico para os Municípios considerados mineradores.

§ 3º – A lei criará o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos Municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas desses Municípios, na forma de lei complementar.

Os recursos dispostos no artigo 252 são, principalmente, aqueles obtidos por meio da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem). Em 2012, o valor repassado para o governo do Estado de Minas Gerais pela Cfem totalizou cerca de R\$ 229 milhões²⁹. O valor repassado aos municípios mineiros totalizou cerca de R\$ 647 milhões.

O *caput* do artigo 253 afirma que o Estado assistirá o município minerador, visando à sua diversificação econômica. Independentemente do eventual esgotamento de jazidas, a literatura descrita na seção 2 aponta as vantagens da diversificação, como a polinização cruzada de ideias. Interessante notar que o Texto Constitucional usa a expressão “garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico” para se referir aos municípios mineradores. Como visto acima, esses municípios apresentaram, de fato, no Censo de 2010, maior renda *per capita* média do que os não mineradores.

De maior interesse, a Constituição determina a criação, por lei complementar, de Fundo de Exaustão e Assistência aos Municí-

pios Mineradores³⁰, de forma a apoiar a diversificação produtiva desses municípios. Apesar da previsão constitucional, desde a promulgação da Carta Estadual não foi apresentado projeto de lei complementar que visasse instituir tal fundo.

Em 2008, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais realizou extenso evento, o Seminário Legislativo Minas de Minas, que promoveu debates entre diversos atores, como prefeitos, moradores de municípios mineradores, empresários e parlamentares. Nesse seminário, a criação do Fundo de Exaustão foi defendida, sendo incluída no documento aprovado na Plenária Final³¹, por meio da proposta 21, que, além da criação, solicitava ainda a alteração da finalidade do referido fundo, com vistas a incluir o financiamento de projetos de recuperação ambiental, o atendimento emergencial da população em caso de acidente ambiental e o financiamento de pesquisas em mineração. A necessidade de diversificação também foi discutida e aprovada, por meio da proposta 23.

A não apresentação de projetos de lei que proponham a criação do fundo faz com que sua discussão se dê de maneira abstrata. De qualquer maneira, apresentamos duas abordagens diferentes, mas não totalmente incompatíveis, que poderiam ser aplicadas para uma eventual formatação do Fundo de Exaustão. São elas: a criação de um fundo soberano (categoria também conhecida pela sua sigla em inglês, SWF, derivada de *Sovereign Wealth Fund*), e/ou de um fundo que incentivasse a diversificação produtiva nos moldes apresentados por Hausman e Rodrik (2003).

4.2 Fundo de Exaustão como Fundo Soberano

Fundos soberanos, conforme conceitua Kern (2007), são veículos financeiros oficiais que detêm e gerenciam recursos públicos e os investem em ativos financeiros diversificados. Tais recursos derivam principalmente de excesso de liquidez no setor público, de superávits orçamentários, ou ainda de reservas internacionais. Segundo o autor, os fundos soberanos podem ser classificados em duas categorias principais. Uma é a dos chamados fundos de estabilização, que visam suavizar as oscilações orça-

mentárias, separando as políticas fiscais de variações de curto prazo derivadas de choques positivos (como uma variação favorável dos termos de troca) ou negativos (uma recessão inesperada). A outra categoria, de maior interesse para este texto, é a dos fundos de poupança intergeracional, que visa guardar parte dos recursos arrecadados com fontes não renováveis (como a mineração), de forma a alocá-los de forma dispersa no tempo, visando aumentar a equidade entre as gerações.

Atualmente, os maiores fundos soberanos são o da Noruega, fundado em 1990, e o de Abu Dhabi, fundado em 1976, que administram, respectivamente, US\$ 664 e US\$ 627 bilhões de dólares³². Os dois fundos administram recursos advindos da exploração de petróleo. De fato, diversos países produtores de petróleo dispõem de fundos soberanos. Países com fundos soberanos que administram recursos oriundos da exploração mineral, excetuando petróleo, incluem Chile (cobre), Botsuana (diamantes), Kiribati (fosfatos) e Mongólia (minérios diversos).

Pode-se vislumbrar que o Fundo de Exaustão poderia assumir o formato de um fundo soberano. Cumpre notar que existem entidades subnacionais que contam com fundos soberanos, como é o caso da província canadense de Alberta, que possui importante produção de petróleo. Idealmente, nesse caso o Fundo de Exaustão de Minas Gerais receberia fração dos recursos auferidos com a exploração de recursos minerais, que seriam aplicados após a exaustão das jazidas, beneficiando também as gerações nascidas após o fim da exploração mineral.

Os recursos acumulados no fundo deveriam ser preferencialmente aplicados em ativos que apresentassem baixa correlação de valorização com as *commodities* minerais. Dessa forma, buscar-se-ia evitar que os recursos nele acumulados se desvalorizassem justamente quando ocorresse a queda de preço dessas *commodities*, que poderia afetar negativamente o equilíbrio fiscal do Estado, situação em que o fundo poderia permitir uso limitado dos recursos. Dessa maneira, o fundo poderia funcionar também, ainda que de forma acessória, como um seguro, ou *hedge*, diante das flutuações dos preços das *commodities* produ-

zidas pelo Estado, ou mesmo diante das flutuações normais do ciclo econômico³³.

Pelo menos quatro limitações importantes, porém, podem ser apresentadas quanto à formatação do Fundo de Exaustão como um fundo soberano. Embora as limitações sejam descritas tendo em consideração o orçamento estadual, pontos semelhantes podem ser levantados também em relação aos orçamentos dos municípios mineradores.

A primeira é que a criação de um fundo soberano pressupõe a obtenção de superávits orçamentários³⁴ expressivos, de forma que a receita alocada no fundo não seja necessária para o equilíbrio das contas públicas. Em Minas Gerais, os recursos obtidos pela Cfem já se encontram alocados no orçamento estadual, e sua eventual reorientação para o Fundo de Exaustão levaria à necessidade de se reduzir a despesa orçamentária, criar impostos e/ou majorar alíquotas dos impostos já existentes, de forma a compensar a queda da receita disponível.

A segunda limitação é o próprio valor repassado como compensação pela exploração mineral, que é bastante reduzido diante do total de receitas e despesas do Estado. Para o orçamento de 2013, é estimado que a Cfem corresponda a 0,96% da arrecadação estadual. Em comparação, o Chile, muitas vezes apresentado como modelo de gestão responsável dos recursos obtidos com a mineração, tem cerca de 16%³⁵ de sua arrecadação vinda da exploração de cobre (diretamente, via exploração estatal, ou por meio dos impostos de sua cadeia produtiva). No Rio de Janeiro, a Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2013 traz previsão de arrecadação total com a exploração de petróleo de R\$ 7,6 bilhões, o que equivale a 10,7% da receita total prevista.

A definição de fontes adicionais de receita para o Fundo de Exaustão implicaria, conforme acima, a necessidade de aumento da tributação, que poderia ter o efeito de desestimular a produção em Minas Gerais, possivelmente anulando os benefícios eventualmente derivados de aplicação dos recursos do fundo. Uma possível forma de solucionar esse impasse seria aumen-

tar a alíquota da Cfem, buscando reduzir, ao mesmo tempo, outros impostos, como o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, que incidem sobre as mineradoras, mas que não são revertidos de maneira proporcional aos estados e aos municípios afetados pela mineração. Outra forma possível seria a utilização de recursos da Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM), instituída recentemente³⁶, mas de reduzido potencial arrecadatório.³⁷

A terceira limitação é a dívida pública do Estado. Minas Gerais, segundo o Tribunal de Contas do Estado³⁸, tinha em 2010 uma dívida consolidada líquida de R\$ 64,5 bilhões, que correspondia a quase 194,33% da receita corrente líquida naquele ano³⁹. Parte significativa dessa dívida corresponde ao saneamento e refinanciamento das dívidas estaduais feitas com base na Lei nº 9.496, de 1997, que constitui cerca de 85% do total do endividamento. Trata-se de uma dívida de alto custo⁴⁰. A eventual acumulação, no Fundo de Exaustão, de ativos que provavelmente renderiam menos que os juros da dívida corresponderia a uma estratégia economicamente pouco justificável⁴¹.

Por fim, uma quarta limitação é a própria multiplicidade de demandas imediatas da sociedade mineira. Minas Gerais é um estado com renda *per capita* mensal de R\$ 773,41⁴², inferior, portanto, à média brasileira de R\$ 830,85, segundo dados do Censo 2010 do IBGE. Além disso, as regiões do Estado apresentam importante variação em seu desenvolvimento. A renda *per capita* foi de R\$ 961,82 na Região Central e de R\$ 908,04 no Triângulo, mas de apenas R\$ 431,75 no Vale do Jequitinhonha/Mucuri e R\$ 455,33 no Norte de Minas, sendo que, na zona rural destas últimas, a renda chega a apenas R\$ 295,86 e R\$ 289,32, respectivamente. Assim, não só a reduzida renda média do Estado como também sua variação regional fazem com que haja muita demanda de gastos e investimentos no momento presente. Dessa forma, torna-se difícil justificar, política e talvez mesmo economicamente, que sejam acumulados ativos para uso futuro, sendo que há diversos investimentos ainda a serem realizados atualmente, muitos com provável elevada taxa de retorno, como é o caso do saneamento básico⁴³.

4.3 Fundo de Exaustão como Fundo para Políticas de Diversificação Econômica

Conforme apontado nas seções 2.2 e 2.3, há autores que defendem que a diversificação da produção econômica de um determinado espaço influencia positivamente, por si só, seu desenvolvimento econômico. Hausmann e Rodrik (2003) também defendem a importância da diversificação.

Eles comparam o processo de diversificação ou, dito de outra forma, da descoberta de quais setores produtivos podem ser rentáveis, com o processo de inovação. Tanto os inovadores em produtos e processos como aqueles que buscam descobrir se a produção de determinados bens e serviços é rentável em determinada unidade econômica (os pioneiros) correm o risco de fracassar. Entretanto, em caso de sucesso, os inovadores de produtos e processos podem recorrer a mecanismos como patentes, que asseguram algum tempo de monopólio, derivando daí um maior retorno econômico, que incentivaria a inovação.

Já no caso dos inovadores em ramos de produção econômica, o eventual sucesso apenas atrairá “imitadores”, o que dissipará, no longo prazo, a rentabilidade do setor “descoberto”. Dessa forma, argumentam os autores, ocorreriam duas falhas do ponto de vista econômico: uma falta de diversificação *ex-ante* ao processo de descoberta, derivada do fato de o empreendedor não internalizar os benefícios da descoberta; e um excesso de diversificação *ex-post*, representado por um excesso de concorrência. A partir desse pressuposto, os autores defendem que a política pública ótima consiste em contrabalançar essas falhas, incentivando investimentos, estimulando a entrada em novos setores e “disciplinando” empreendimentos que se revelem pouco produtivos. Os autores ainda destacam que os incentivos devem ser restritos aos primeiros entrantes em cada setor, em detrimento dos imitadores. Para eles, essas medidas seriam mais favoráveis para incentivar a diversificação do que, por exemplo, medidas protecionistas, que facilitariam a entrada tanto de pioneiros quanto de imitadores. Com base nesses pressupostos, apresentam quais medidas podem ser focalizadas com mais facilidade,

destacando empréstimos seletivos para pioneiros em setores definidos como prioritários.

No caso dos municípios mineradores, poder-se-ia considerar o uso de recursos do Fundo de Exaustão para financiar políticas de diversificação em moldes aproximados do que defendem Hausmann e Rodrik, que seriam especialmente apropriados para cumprimento do disposto no § 3º do art. 253, que trata da diversificação. Esses recursos poderiam ser alocados por meio de operações de crédito subsidiado (de forma a internalizar o custo e o risco da descoberta do pioneiro) ou ainda por isenções fiscais, para empreendimentos de setores produtivos ainda não instalados nos municípios mineradores. Dessa forma, poder-se-ia fomentar a diversificação desses municípios, favorecendo o processo de descoberta a que se referem Hausmann e Rodrik.

Entretanto, também essa abordagem encontra importantes limitações. Como apresentado acima, o ambiente institucional brasileiro é pouco favorável ao empreendedorismo. Assim, ainda que um determinado setor tenha vocação para ser explorado em determinado município, seria de se esperar elevada mortalidade das empresas, com perda de recursos públicos. Outro problema é o da escolha dos setores específicos a serem apoiados. Pode-se contemplar um cenário em que diversos proponentes solicitem crédito a título de diversificação produtiva. Caso os projetos apresentados para pleitear recursos sejam de viabilidade técnica, *a priori*, semelhante, que critério deverá ser utilizado para selecionar aquele que será apoiado? O Brasil tem amplo histórico de uso de recursos públicos para apoio a projetos apresentados por empreendedores politicamente conectados, ainda que esses sejam de duvidosa viabilidade como instrumentos de política econômica (ver, por exemplo, LAZZARINI, 2010). De fato, mesmo Hausmann e Rodrik alertam para o fato de que, na América Latina, o uso de políticas industriais foi severamente prejudicado pelo processo político, que não interrompeu o apoio a indústrias claramente fracassadas como instrumento de política econômica. Ainda que sejam superados os problemas de natureza política quanto ao incentivo às empresas, a escolha de quais setores devem ser apoiados não é trivial. Historicamente a

escolha de setores a serem apoiados tem sido bastante problemática do ponto de vista da promoção do crescimento, mesmo em países comumente⁴⁴ apontados como exemplos de sucesso na “escolha de vencedores”. Em âmbito municipal, dificilmente essa escolha seria menos problemática.

5. Conclusões

O objetivo deste texto foi discutir alguns aspectos do desempenho econômico dos municípios mineradores, especialmente sob o enfoque da diversificação produtiva e do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, referenciado pela Constituição Estadual. Certos modelos econômicos permitem conjecturar que áreas mineradoras teriam desenvolvimento econômico reduzido, seja por uma suposta “maldição dos recursos naturais”, seja pela falta de diversificação produtiva, seja ainda pelo desincentivo ao empreendedorismo. No limite, o esgotamento de jazidas deve induzir ao declínio econômico.

Em Minas Gerais, ao contrário do que parte da literatura prevê, o desempenho econômico dos municípios mineradores, conforme apurado pela renda média *per capita*, não é pior do que o dos demais municípios. Uma explicação possível é que o impacto da mineração no desenvolvimento local é mediado pelo desincentivo ao empreendedorismo. Uma vez que o ambiente de negócios no Brasil já é pouco favorável à inovação e abertura de empresas, a desvantagem que seria introduzida pela atividade minerária é reduzida, sendo ofuscada pelos benefícios imediatos, como a criação de postos de trabalho e o aumento de arrecadação.

De qualquer maneira, é importante que os municípios mineradores se preparem para o longo prazo, quando suas jazidas minerais se tornarem inviáveis economicamente. Nesse sentido, a Constituição do Estado de 1989 trouxe a previsão de se constituir o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, que tem por objetivo apoiar esses municípios, especialmente para sua diversificação produtiva. Ao visar diversificar e desenvolver a economia local, busca-se também garantir alguma medi-

da de equidade intergeracional, ao reduzir os efeitos econômicos adversos do esgotamento das jazidas sobre as gerações futuras.

Entretanto, nenhum projeto de lei complementar com o intuito de instituir o referido fundo foi apresentado desde a promulgação do Texto Constitucional. A análise de alguns formatos possíveis para o Fundo de Exaustão demonstra que existem importantes limitações de natureza orçamentária, informacional e de economia política à sua implementação. Tais limites podem explicar, em parte, por que o Fundo de Exaustão não foi até hoje instituído ou sequer proposto.

Notas:

¹ As opiniões expressas no texto são somente as do autor, não refletindo necessariamente o posicionamento da ALMG. O autor agradece sugestões, correções e comentários de Claudio Burian, Maria Lina Soares, Raphael Olivé e Daniel Caria, sem responsabilizá-los pelas opiniões e eventuais erros e omissões do texto.

² É importante ressaltar que pesquisas mais recentes têm revisto o declínio associado aos ciclos de mineração. Em especial, parte do chamado declínio mineiro corresponderia, na verdade, a uma transição de uma sociedade baseada em torno da produção mineral, associada ao espaço urbano, a uma sociedade rural baseada em produtos agropecuários, vendidos para outras regiões do País. Ver, por exemplo, Florentino e Fragozo (2001), Caldeira (2009) e curso *online* sobre a história política de Minas Gerais, ofertado pela Escola do Legislativo da ALMG. Disponível em: <www.almg.gov.br/educacao/publicacoes_multimidia/materiais/index.html?tagLoc=1337>. Acesso em: 14 dez. 2012.

³ Cabe registrar, porém, que o avanço tecnológico dos processos produtivos, especialmente para a exploração de minérios de baixos teores, tem permitido a reabertura e a exploração de minas anteriormente consideradas como esgotadas.

⁴ Geralmente o desenvolvimento econômico é medido tomando-se como indicador ou *proxy* o PIB *per capita* ou, quando disponível, a renda *per capita*, como neste trabalho. O uso dessa medida nas seções posteriores, em vez do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), se dá por dois motivos. O primeiro é que a análise desenvolvida é de natureza essencialmente econômica, para a qual a renda *per capita* é o indicador adequado. Além disso, as duas dimensões do IDH-M (além da dimensão renda), que são saúde e educação, são bastante correlacionadas à renda, de forma que os resultados que seriam obtidos usando o IDH-M seriam semelhantes.

⁵ O Chile é apresentado, já naquele texto, como país que conseguiu, de forma geral, escapar dos problemas causados pela produção mineral. Ver, nesse sentido, também *The Political Economy of Distribution and Growth in Chile*, de Klaus Schmidt-Hebbel. Disponível em: <http://www.economia.puc.cl/docs/dt_417.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

⁶ Os autores tomam recursos naturais como quase sinônimo de riqueza mineral, uma vez que, ao menos para os países estudados, a participação da agricultura comercial na produção econômica é relativamente reduzida.

⁷ **Political institutions and the curse of natural resources.** Disponível em: <voxeu.org/article/political-institutions-and-curse-natural-resources>. Acesso em: 17 dez. 2012.

⁸ **Natural wealth: Is it a blessing or a curse?** Disponível em: <voxeu.org/article/natural-wealth-it-blessing-or-curse>. Acesso em: 17 dez. 2012.

⁹ **Beyond the curse: Policies to harness the power of natural resources.** Disponível em: <voxeu.org/article/policies-harness-power-natural-resources>. Acesso em: 18 dez. 2012.

¹⁰ **The on-going debate on natural resources and development.** Disponível em: <voxeu.org/article/institutional-reform-and-so-called-resource-curse>. Acesso em: 17 dez. 2012.

¹¹ Os autores definiram as versões iniciais do *Product Space* para o nível de país, mas a metodologia seria, em tese, aplicável a entes subnacionais, desde que existam bases de dados suficientemente detalhadas.

¹² Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu>. Acesso em: 17 dez. 2012.

¹³ Embora a abordagem proposta pelo *Product Space* seja sofisticada, deve-se destacar alguns de seus limites. As versões atualmente disponíveis do *Product Space* foram elaboradas apenas para o nível de país. Além disso, é importante ressaltar o tratamento incompleto dado ao comércio de serviços, bem como o tratamento incompleto dado às cadeias internacionais de produção, fenômeno que Richard Baldwin denomina como “a segunda grande separação”. Ver, por exemplo, em <appli8.hec.fr/map/files/globalisationthegreatunbundling%28s%29.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

¹⁴ Com a ressalva de que a versão atual do *Product Space* é apurada a partir de exportações, ou seja, pode não capturar bem a estrutura do mercado interno.

¹⁵ Ressaltando, novamente, que se trata de resultado apurado a partir da aplicação da metodologia em nível de país.

¹⁶ Conforme lista disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/rankings/product/>. Acesso em: 8 dez. 2012.

¹⁷ Cabe ressaltar que está sendo elaborado, pelo governo de Minas Gerais, o mapeamento da produção do Estado, usando a metodologia do *Product Space*. Ver, por exemplo, <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/multimedia/galerias/entrevista-com-ricardo-hausmann-para-se-desenvolver-paises-e-estados-devem-se-diversificar>. Acesso em: 17 dez. 2012.

¹⁸ Aproximado pelo crescimento do número de empregos apurado nas décadas seguintes.

¹⁹ Disponível em: <www.sede.mg.gov.br/images/stories/arquivos2012/perfil-minero-metallurgico-2011.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

²⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), **Contas Regionais do Brasil 2010**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2010/pdf/tab01.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2012.

²¹ Relatório Anual do Centro de Estatística e Informações sobre o Produto Interno Bruto de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/component/docman/doc_download/887-informativo-cei-pibmg-2010-final>. Acesso em: 17 dez. 2012.

²² Águas Vermelhas, Alvorada de Minas, Andradas, Arcos, Barão de Cocais, Belo Vale, Brumadinho, Caeté, Caldas, Catas Altas, Conceição do Mato Dentro, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Coronel Murta, Descoberto, Fortaleza de Minas, Igarapé, Itabira, Itabirito, Itamarati de Minas, Itatiaiuçu, Itaúna, Luminárias, Mariana, Mateus Leme, Morro do Pilar, Nazareno, Nova Lima, Ouro Preto, Pains, Patrocínio, Piracema, Poços de Caldas, Rio Acima, Rio Piracicaba, Sabará, Salinas, Santa Bárbara, Santa Maria de Itabira, Santa Rita de Caldas, São Gonçalo do Rio Abaixo, São Joaquim de Bicas e São José da Lapa. Disponível em: <http://www.amig.org.br/web/associados.php>. Acesso em: 9 dez. 2012.

²³ Tal critério corresponde a 0,11% do valor total de ICMS a ser repassado aos municípios.

²⁴ Importante ressaltar que Minas Gerais dispõe de iniciativas, como o projeto Minas Fácil, que buscam facilitar a realização de negócios no Estado. Porém, as intervenções de política passíveis de intervenção do governo do Estado são limitadas, considerando a concentração de competências (como sobre a legislação trabalhista ou aduaneira) na União.

²⁵ Tradução livre do relatório da *Heritage Foundation* sobre o Brasil. Disponível em: <www.heritage.org/index/country/brazil#regulatory-efficiency>. Acesso em: 10 dez. 2012.

²⁶ O § 3º do art. 214 faz referência ao uso de recursos referentes à participação do Estado nos resultados da exploração mineral em projetos ambientais.

²⁷ Atualmente, a Lei nº 18.030, de 2009, conhecida como “Lei do ICMS Solidário”.

²⁸ Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

²⁹ Os dados sobre Cfem foram apurados conforme compilação do Departamento Nacional de Produção Mineral. Disponível em: <https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem.aspx>. Acesso em: 24 jan. 2013.

³⁰ A partir daqui, “Fundo de Exaustão” e “Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores” serão usados como sinônimos.

³¹ Disponível *online* em: <www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/ eventos/hotsites/minas_de_minas/docs/documento_final.pdf> Acesso em: 11 dez. 2012.

³² Disponível em: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>. Acesso em: 17 dez 2012.

³³ Garantir boa gestão dos recursos acumulados, inclusive contra a tentação de usá-los desnecessariamente no presente, em detrimento do futuro, quando houver o esgotamento das jazidas, constitui um problema de economia política não trivial.

³⁴ Excetuando o caso do fundo soberano brasileiro, instituído mesmo em um cenário de déficits orçamentários crônicos, gerando um caso curioso, em que se acumula dívida com taxas de juros mais elevada, em geral, do que a obtida com os investimentos realizados.

³⁵ Conforme: **A Solution to Fiscal Procyclicalty: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile**, de Jeffrey Frankel. Disponível em: <http://www.bcentral.cl/eng/conferen- ces-seminars/annual-conferences/2010/Frankel_paper.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2012.

³⁶ Instituída pela Lei Estadual nº 19.976, de 2011, e regulamentada pelo Decreto nº 45.936, de 2012.

³⁷ Ver, por exemplo: <<http://www. hojeemdia.com.br/noticias/economia-e-negocios/projeto- preve-reduc-o-do-valor-da-taxa-de-minerac-o-em-minas-em-ate-70-1.45323>>.

³⁸ Revista do Tribunal de Contas, v. 81, n. 4, 2010. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov. br/Content/Upload/Materia/1355.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

³⁹ Equivalente a cerca de 19% do PIB. Valores para 2010 apresentados em reais (R\$) de 2010.

⁴⁰ Ver, por exemplo: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2012/deba- te_renegociacao_divida/>.

⁴¹ É importante lembrar, porém, que, nos termos da renegociação da dívida estadual, o pagamento da dívida (juros e amortização) é limitado a 13% da receita corrente líquida do Estado. Ou seja, ainda que ocorra uma grande variação positiva da arrecadação, o pagamento da dívida será limitado por esse teto.

⁴² Valores com ponderação *per capita*, não sendo, assim, comparáveis com os dados da tabela 2.

⁴³ Ver, por exemplo, **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa7/pesquisa7.pdf>>.

⁴⁴ O caso do Japão é exemplar. Após a Segunda Guerra Mundial, aquele país empreendeu esforços para o apoio a setores produtivos considerados estratégicos. Concomitantemente, setores inovadores, como o de eletrônicos, foram se consolidando e se tornando líderes mundiais. Entretanto, os setores que foram de fato apoiados foram aqueles tradicionais e politicamente conectados, como pesca, mineração e agricultura, em detrimento dos setores que vieram a registrar crescimento elevado. Ver, por exemplo, **Industrial Policy, Innovation Policy, and Japanese Competitiveness**. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/wp/wp07-4.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2012.

Referências

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty**. Nova York: Crown Business, 2012.
- AUTY, Richard. **Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis**. Londres: Routledge, 1993.
- CALDEIRA, Jorge. **História do Brasil com Empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009.
- FRAGOSO, João; FLORENTINO, Manolo. **O Arcaísmo como Projeto: Mercado Atlântico, Sociedade Agrária e Elite Mercantil em uma Sociedade Colonial Tardia: Rio de Janeiro, c. 1790 - c. 1840**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GLAESER, Edward; Kallal, Hedi; Sheinkman, José; Shleifer, Andrei. **Growth in Cities**. *Journal of Political Economy*, Chicago, p. 1126-1152, dez. 1992.
- GLAESER, Edward. **Unleash the Entrepreneurs**. *City Journal*. Nova York, v. 21, set. 2011, 2011a.
- _____. **Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier**. Londres: Penguin UK, 2011b.
- GLAESER, Edward; KERR, Sari; KERR, William. **Entrepreneurship and Urban Growth: An Empirical Assessment with Historical Mines**. Working Paper 18.333, Cambridge: National Bureau of Economic Research, ago. 2012.
- HARFORD, Tim. **The Logic of Life**. Londres: Little, Brown, 2008.
- HAUSMANN, Ricardo; Rodrik, Dani. **Economic Development as Self Discovery**. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 72, n. 2, p. 303-336, 2003.
- HIDALGO, Cesar; Klinger, Bailey; Barabási, Albert-László; Hausmann, Ricardo. **The Product Space and its Consequences for Economic Growth**. *Science*, Washington, p. 482-7, jul. 2007.
- JACOBS, Jane. **The Economy of Cities**. Nova York: Random House, 1969.
- KERN, Steffen. **Sovereign Wealth Funds – State Investments on the Rise**. Frankfurt am Main: Deutsche Bank Research, 2007.
- LAZZARINI, Sergio. **Capitalismo de Laços: Os Donos do Brasil e suas Conexões**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2011.
- SACHS, Jeffrey D.; WARNER, Andrew M. **The Curse of Natural Resources**. *European Economic Review*, v. 45, Amsterdam, p. 827-838, 2001.

6

Cidadania online: o papel das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na ampliação do acesso à participação popular no Legislativo Mineiro

Grazielle Mendes Soares

Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) / Especialista em Produção em Mídias Digitais e bacharel em Jornalismo / Jornalista da Agência de Rádio da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Resumo: O objetivo deste artigo é discutir o potencial da internet para ampliar a participação popular nos processos de debate e decisão do Poder Legislativo. Para isso, os resultados de uma consulta virtual realizada pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) foram confrontados com entrevistas sobre as expectativas institucionais em torno desse novo canal de interlocução. A discussão teórica está fundamentada na democracia eletrônica.

Palavras-chave: Democracia eletrônica. Participação política. Cidadania online. Internet.

Abstract: *The purpose of this article is to discuss the potential of the internet to expand popular participation in the process of discussion and decision of the Parliament. For this, results of a virtual consult promoted by the Legislative Assembly of Minas Gerais (ALMG) were confronted with interviews about institutional expectations around this new channel of dialogue. The theoretical discussion is grounded in the electronic democracy.*

Keywords: *Electronic Democracy. Political participation. Online citizenship. Internet.*

1. Introdução

Após as conquistas consolidadas na democracia moderna, como o voto popular e as eleições livres, um desafio que permanece para a sociedade é como fazer com que o cidadão dê um passo adiante, que vá além do exercício de seus direitos políticos, e se torne mais proativo como guardião de suas garantias individuais e sociais.

A participação popular nas decisões políticas parece apontar o caminho possível para o amadurecimento do cidadão que busca um papel proeminente na democracia contemporânea. Nesse sentido, uma das características das recentes mudanças nas relações democráticas é justamente a oferta de novos mecanismos de interlocução com o poder público, por meio de canais digitais de participação controlados e com regras definidas de acordo com os interesses da instituição que se dispõe a promover tal prática.

No Brasil, muitos órgãos públicos de esferas e poderes distintos já utilizam espaços virtuais de interação com a sociedade; a consulta pública *online* é o mais comum deles. Tal apropriação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pelo Estado sugere uma tentativa de modernizar o diálogo com o cidadão.

Este artigo analisa a utilização desse instrumento pelo Legislativo Mineiro, que já tem tradição na institucionalização de canais para participação popular. O foco é uma das quatro consultas públicas *online* realizadas pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

Os dados da consulta foram organizados por estatísticas sobre o perfil dos seus participantes, a partir das informações básicas registradas pelos próprios internautas na página eletrônica da ALMG. O alvo desse mapeamento foi a busca por informações que sustentariam ou contestariam as duas principais apostas da instituição na participação digital: a capacidade da internet de permitir o acesso de participantes de cidades distantes do centro de decisão, no caso, Belo Horizonte, e de atrair os

chamados “cidadãos comuns”, que estão fora das entidades organizadas, historicamente engajadas nas mobilizações no Parlamento estadual.

O objetivo é discutir o potencial da internet para ampliar o acesso à participação popular na política e analisar se os novos espaços de interlocução disponibilizados por instituições, como a ALMG, atraem novos atores ou apenas abrem espaços distintos de diálogo com o poder público.

Democracia eletrônica: o uso das TICs pelo poder público

Diversas experiências no Brasil e no exterior apontam o interesse de instituições políticas pelo uso da internet em processos participativos. Governos de vários países vêm apostando no uso de TICs como caminho para modernização da gestão pública, aumento da eficiência e da transparência, prestação de serviços públicos e aproximação com o cidadão (OSBORNE, 1997; MEDEIROS, 2004).

As iniciativas desenvolvidas pelo poder público nessa área compõem a concepção de *e-gov*, ou governo eletrônico. Segundo Diniz (2000), essa expressão começou a ser usada depois da disseminação da ideia de *e-commerce*, ou comércio eletrônico, na década de 1990, e permanece vinculada ao uso de TICs pelas instituições públicas, numa espécie de faceta da democracia eletrônica.

Para oficializar o comprometimento dos governos que adotaram essas práticas em todo o mundo, foi criada, em 2011, a organização multilateral *Open Government Partnership*. O Brasil e os Estados Unidos são membros fundadores e fazem parte do comitê diretor da entidade, com representantes de governos de mais de 50 países e da sociedade civil. Os objetivos, segundo a própria organização, são concretizar os compromissos desses governos para “promover transparência, fortalecer a sociedade civil, combater a corrupção e desenvolver novas tecnologias para a boa governança” (DECLARAÇÃO...2011).

No Brasil, a internet também foi associada como aliada a um significativo movimento para assegurar mais transparência aos órgãos públicos: a Lei de Acesso à Informação Pública – Lei nº 12.527, de 2011. A partir do início da sua vigência, em maio de 2002, qualquer cidadão pode ter acesso a documentos e informações sob a guarda de órgãos públicos, em todos os Poderes. As instituições deverão fornecer os dados solicitados em 20 dias, prorrogáveis por mais 10, sem que o solicitante precise justificar o pedido. Todas as solicitações podem ser feitas pela internet (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2012). Se a norma está ou não sendo cumprida pelos órgãos públicos é outra discussão que não cabe neste estudo, mas o fato é que a iniciativa foi mais um passo no País para aliar a tecnologia à necessidade de transparência na relação entre o poder público e o cidadão.

O primeiro esforço brasileiro no sentido de criar uma política federal de governo eletrônico foi em 2000, no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação, que foi uma comissão interministerial, formada com o objetivo de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas à interação eletrônica com o cidadão. O resultado foi o lançamento do Programa de Governo Eletrônico no ano seguinte, com a proposta de incorporar as novas TICs aos processos de governo e à prestação de serviços ao cidadão (DINIZ *et al*, 2009).

No entanto, segundo Eduardo Henrique Diniz e outros, desde o início, o programa encontrou barreiras do “mundo físico” da administração pública, como a falta de uma política integrada entre os órgãos:

Como quase tudo na internet, a infraestrutura dos serviços informatizados do governo federal estava fundada na operação de uma malha descentralizada, o que poderia comprometer o programa de diversas formas, seja pela falta de um padrão comum de atendimento, seja pela falta de intercomunicação por uma intranet governamental, ou ainda pela ausência de procedimentos legais mais específicos (DINIZ *et al*, 2009, p. 36).

Ferguson (2002) já havia alertado para essa dificuldade das instituições em abandonar uma mentalidade segmentada para trabalhar de maneira integrada, como exige a interação mediada por computador. Apesar disso, ele defende o uso de TICs pelo poder público como uma “oportunidade de transformar a relação entre governo e cidadão e entre serviços do governo e consumidores” (FERGUSON, 2002, p. 103).

Embora o governo brasileiro tenha tentado driblar os obstáculos com uma política de construção gradativa de relacionamentos com o cidadão via internet, com foco na prestação de serviços, o Programa de Governo Eletrônico estaria perdendo prioridade desde a transição de governos, em 2003, por ausência de coordenação das ações nos ministérios responsáveis (e entre eles) e pela falta de recursos financeiros e de articulação com a sociedade (PINTO E FERNANDES *apud* DINIZ *et al*, 2009, p. 37).

Tais percalços estão na contramão das condicionantes apresentadas por diversos autores para indicar o potencial democrático da internet. Pierre Lévy (1999), ao definir o conceito de “cibercultura” como o conjunto das relações sociais no meio virtual, já indicava o valor dessa nova forma de interação como ferramenta para a democracia, desde que o espaço digital não se restrinja a reproduzir os discursos e as limitações das instituições e valorize as contribuições provenientes da interação com os cidadãos.

Ao analisar 24 portais eletrônicos oficiais das capitais brasileiras, Silva (2005) concluiu que, apesar de diferenças pontuais entre os modelos analisados, de modo geral, a democracia digital governamental no Brasil ainda é elementar, baseada na informação oficial e na prestação de serviços públicos, com pouca abertura para participação política efetiva (SILVA, 2005, p. 465).

Guidi, citada por Lana (2011), critica iniciativas governamentais nessa área que seguem apenas a tendência de modernização, sem promover efetivamente a participação democrática nas tomadas de decisão. Para a autora, a verdadeira democracia eletrônica permite a participação do cidadão em todo o processo de tomada de decisões:

A mera divulgação *online* de ações e documentos, ainda que utilizada como forma de acompanhar e controlar a estrutura de procedimentos e/ou os estágios de planejamento de um projeto, antes de sua implementação, assim como a publicação de endereços de *e-mail*, notícias e fóruns, que buscam promover interações com a administração, a fim de obter o *feedback* adequado, podem tornar-se operações inúteis e, às vezes, demagógicas (GUIDI apud LANA, 2011, p. 52).

Maia reforça que, sem uma participação efetiva e descentralizada, as novas tecnologias podem intensificar a centralização de poder no seio daquelas instituições aparentemente interessadas em ampliar o debate:

Se a informação é suficientemente ampla, permitindo a representantes do governo, porta-vozes de causas cívicas e grupos de interesses defenderem suas posições, de modo inteligível e esclarecedor, então os cidadãos podem decidir sobre as políticas que preferem. Mas, se a informação é controlada, imprecisa e inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação (MAIA, 2002, p. 51)

Não se pode esquecer ainda de outro desafio básico imposto ao poder público nessa área: vencer a exclusão digital. Apesar de o panorama mundial e de pesquisas brasileiras mostrarem um aumento progressivo e constante do acesso à internet, ainda há taxas altas de exclusão, que revelam milhões de pessoas desconectadas do mundo virtual, alijadas não só da evolução tecnológica, mas também de novas formas de interação social, uma vez que se tornam um grupo à margem de alternativas de comunicação, informação e participação em crescente evolução.

A internet na ALMG

O primeiro passo da ALMG no uso de novas TICs na interlocução com o cidadão foi a criação do *site* da instituição na internet (www.almg.gov.br), em 1995, mesmo ano em que entrou no ar a TV Assembleia (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2012).

No entanto, a decisão de incluir a participação popular *online* entre as prioridades da ALMG foi oficializada pela Mesa da Assembleia somente em 2010, na instituição do Direcionamento Estratégico Assembleia 2020, por meio da Resolução nº 5.334, que traça as diretrizes para a ação do Parlamento mineiro até o final desta década. Após uma etapa de pesquisas, com questionários e entrevistas feitos com servidores, deputados, especialistas e representantes da sociedade civil sobre as metas que a Assembleia Legislativa de Minas deveria cumprir até 2020, foi montada uma equipe para planejar e implantar essas ações.

Na fase de planejamento, foram estabelecidas prioridades, entre elas a descrita no item IV do documento como: “Desenvolvimento e incorporação de novas tecnologias no relacionamento com a sociedade mineira, de forma a permitir maior interatividade entre o cidadão e o Legislativo Estadual” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2010). Esse enunciado foi transformado num dos 16 projetos definidos a partir dessa resolução, que recebeu o nome de “Novas Tecnologias de Relacionamento com a Sociedade”, cujo objetivo é apresentado como:

Ampliar e aprimorar os processos de participação popular e de interlocução com a sociedade, mediante a criação de mecanismos de interação entre os parlamentares, as comissões e o cidadão, com recursos oferecidos pelas tecnologias de informação e comunicação (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2010).

Outra medida que reforça o investimento nessa nova forma de interação com a sociedade foi a instituição do Comitê Gestor do Portal da Assembleia, por meio da Deliberação nº 2.496, de 2010, para planejar e acompanhar o funcionamento do *site* da instituição na internet (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2011). Segundo o relatório *Aprimoramento de Eventos da ALMG*, esse comitê tem desempenhado, no entanto, um papel mais abrangente:

(...) discutindo políticas de uso de mídias digitais que ultrapassam a arena do portal. É o caso, por

exemplo, das várias discussões que vêm sendo feitas sobre a inserção da Assembleia nas redes sociais, o que tem implicações diversas em termos de trabalho, riscos e ganhos para a Casa (MENDONÇA; CUNHA, 2012).

O relatório também destaca a reformulação do *site* da ALMG, concluída em 2011, que alterou totalmente o *layout* da página. Segundo o próprio portal, o objetivo da mudança foi apresentar as informações de maneira mais compreensível e facilitar a navegação dos usuários. Uma das inovações apontadas nessa reestruturação é a convergência de mídias, em que o cidadão pode acessar o conteúdo da mesma informação por texto, áudio e vídeo (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2012).

No portal, podem ser encontrados, além de consultas públicas virtuais, outros mecanismos de interação com os usuários, como um espaço para o cidadão enviar sugestões sobre projetos de lei, outro para responder a enquetes, além da lista de *e-mails* de deputados e setores da Casa.

No projeto de uso de novas tecnologias elencado no Direcionamento Estratégico da ALMG, estão previstas medidas futuras como o aprimoramento dos modelos de consulta pública em ambientes mais interativos, a implantação de videoconferências entre a ALMG e câmaras municipais do interior do Estado e o acesso a conteúdos da Assembleia via rede de telefonia móvel (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2012).

A primeira consulta pública *online* realizada pela ALMG foi durante o fórum técnico Plano Decenal de Educação em Minas Gerais: Desafios da Política Educacional, em 2009, que colheu sugestões da população sobre o Projeto de Lei (PL) 2.215/2008, encaminhado pelo Executivo, para a criação do Plano Decenal de Educação (PDE) de Minas Gerais.

Essa iniciativa marcou o início da aposta no modelo de consultas públicas com o objetivo de auxiliar na interação com a sociedade, para discussão de políticas em debate e em elaboração no Legislativo Mineiro. Depois dessa primeira consulta, foram

realizadas outras três em 2011: sobre “Reforma Política”, que colheu sugestões de mudanças nos sistemas partidário e eleitoral do País; a do Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais, para colher propostas da sociedade para a pauta do Legislativo; e a realizada durante o seminário legislativo Pobreza e Desigualdade, com o objetivo de reunir sugestões populares para reduzir a miséria no Estado.

Após recebidas pela ALMG, as propostas populares, sejam elas apresentadas de forma presencial ou virtual, podem ser transformadas em Propostas de Ação Legislativa (PLEs), que geram emendas, projetos e, também, pedidos de providências aos demais Poderes.

Portanto, as contribuições *online* seguem o mesmo fluxo previsto para as proposições resultantes de eventos institucionais no Regimento Interno (RI) da instituição. Segundo o artigo 297 do RI, o encaminhamento das propostas populares recebidas pelo Legislativo Estadual deve obedecer às normas básicas de tramitação de projetos de lei na Assembleia, mas com três procedimentos especiais. O primeiro é que a comissão de representação formada no evento (com integrantes das entidades participantes) terá 20 dias, prorrogáveis pelo mesmo período, para apresentar um anteprojeto de lei sobre a matéria para a comissão permanente que tem competência sobre o tema em questão. Assim, se é uma sugestão de incentivos para a produção de eventos artísticos, por exemplo, o anteprojeto deve ser encaminhado à Comissão de Cultura.

A segunda regra especial é que a comissão de representação poderá participar dos debates na comissão autora da proposição. A terceira, que as emendas oferecidas à proposição deverão receber parecer da comissão competente nos dois turnos de tramitação.

Segundo a ALMG, não é possível contabilizar as propostas enviadas por meio de consultas públicas que foram transformadas em PLEs, porque elas são analisadas juntamente com todas as outras sugestões de iniciativa popular colhidas tanto durante eventos institucionais quanto em audiências públicas realizadas pelas comissões permanentes na capital e no interior, o que significa que muitas propostas são acopladas e reformuladas.

Modelo restrito

O modelo atual de consulta pública da ALMG é basicamente um sistema de postagem de propostas e comentários em espaços organizados por temas, já que o assunto é dividido em áreas de interesse, para que o internauta possa escolher em que tipo de setor ele deseja apresentar colaborações. As mensagens enviadas ficam disponíveis para outros participantes, que podem apoiar ou não as colaborações uns dos outros, seja com novos comentários, seja “clitando” em ícones que simbolizam esses movimentos.

Para participar, o usuário só precisa informar nome, *e-mail*, município e estado. Há um *Termo de Uso e Política de Privacidade*, que também precisa ser lido e aceito. Uma equipe fica responsável por filtrar previamente as contribuições dos cidadãos, retirando, de acordo com o termo, conteúdos com caráter ofensivo ou de denúncia.

De modo geral, as consultas públicas virtuais já realizadas pela ALMG não são pensadas de maneira dialógica, ou seja, abre-se espaço para o cidadão enviar contribuições, mas sem possibilidade de debate sobre as questões.

Segundo Flávio Hannas, que coordena na ALMG o projeto Novas Tecnologias no Relacionamento com a Sociedade, essa aparência mais “estática” do atual modelo se deve ao fato de que só foi implementado um “subconjunto” da proposta inicial de consulta pública apresentada por ele à Casa:

A proposta inicial tinha um nível bem maior de interatividade, com a possibilidade de relacionar uma consulta pública com outros acontecimentos, com uma interação maior entre os usuários que participassem da consulta. Uma concepção de rede social, mas integrada a todas as atividades que a Assembleia desenvolve (HANNAS)¹.

No projeto inicial de Hannas consta, inclusive, o que ele chamou de consulta pública normativa, em que os cidadãos poderiam interagir com o texto de um projeto de lei, mudar, acrescentar ou suprimir artigos e incisos da proposta, além de votar contra, a favor e comentar as alterações.

Para dimensionar o alcance dessa consulta, uma breve comparação com outros dois modelos de consulta pública pode ajudar. Três critérios foram considerados: volume de contribuições, poder de decisão e institucionalização do mecanismo.

O primeiro modelo usado como parâmetro é o do Orçamento Participativo Digital (OPD), que está vinculado ao Orçamento Participativo (OP), canal de participação popular considerado exitoso na história das políticas públicas no Brasil, particularmente em Belo Horizonte (LANA, 2011).

O OPD foi lançado em 2006 com o objetivo de ampliar a participação no Orçamento Participativo, que foi implantado em dois momentos: primeiramente como OP Regional e, num segundo momento, como OP da Habitação. O OP Regional foi realizado em Belo Horizonte, pela primeira vez, em 1994, quando cidadãos comuns, eleitos delegados por assembleia, passaram a representar suas comunidades na discussão e votação sobre as obras na cidade que deveriam receber dinheiro do orçamento da Prefeitura da capital (LANA, 2011). O OP digital levou essa mesma experiência para o meio digital.

O segundo modelo tomado como referência é o das consultas públicas virtuais realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que adotou a prática pela primeira vez em janeiro de 2008. As consultas da Anvisa são feitas para colher opiniões dos internautas, que subsidiam a elaboração e/ou alterações de portarias, atos e resoluções do órgão, como informações que deveriam constar no rótulo de medicamentos, ingredientes permitidos em agrotóxicos, regras para implantes de próteses mamárias, entre outras (ANVISA, 2012).

Volume de contribuições

O número de contribuições enviadas para a consulta pública da ALMG pode ser considerado pequeno, se for comparado com o obtido pelo OP Digital. Já na primeira votação *online* do OPD, em 2006, que durou 30 dias, a consulta reuniu 172.938

participantes, o que equivalia, à época, segundo Marcílio Lana, a 10,17% dos 1.743.547 eleitores de Belo Horizonte registrados no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (LANA, 2011, p. 120).

As consultas na ALMG foram disponibilizadas em prazos de 20 a 32 dias e colheram 212 contribuições em 2009. Nas três consultas seguintes, realizadas em 2011, foram registradas 752, 715 e 179 contribuições. Para permanecer com a mesma referência numérica usada para dimensionar o modelo do OP Digital, levaremos em conta o eleitorado da capital, apesar de a abrangência da consulta *online* ser potencialmente capaz de ultrapassar os limites de Belo Horizonte. As 715 colaborações reunidas na consulta do Fórum Democrático, em 2011, foram equivalentes a 0,04% dos 1.774.858 eleitores de Belo Horizonte cadastrados no TRE-MG naquele mesmo ano (TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, 2011).

Poder de decisão

Será considerado de alto poder de decisão o instrumento de consulta *online* que garante ao participante a possibilidade de influenciar no resultado final de uma ação executada pelo poder público. Sob essa perspectiva, o OP Digital e OP Presencial são mecanismos de consulta com alto poder de decisão, já que, em ambos os casos, o internauta participa sabendo que está escolhendo em que obra parte dos recursos públicos municipais será gasta.

Nesse caso, o modelo da Anvisa pode ser considerado de baixo poder de decisão, uma vez que os participantes apenas enviam propostas e sugestões que podem ou não ser incorporadas nos atos normativos editados pelo órgão. Sob esse ponto de vista, a consulta da Anvisa teria, portanto, o mesmo poder de decisão do modelo da ALMG, já que, nos dois canais, os cidadãos não têm garantias de que suas colaborações serão levadas em conta nas decisões finais tomadas pelo poder público.

Institucionalização do mecanismo

A institucionalização do mecanismo será considerada alta se houver vinculação permanente e sistemática do instrumento de participação *online* à dinâmica de tomada de decisão do órgão, de forma que sua realização seja obrigatória e não opcional.

O OP Digital foi criado como estratégia de participação complementar ao projeto mais amplo de Orçamento Participativo, que engloba o OP Regional e o OP da Habitação (LANA, 2011). Nesse sentido, o modelo foi incorporado a outros instrumentos de participação popular disponibilizados pela Prefeitura de Belo Horizonte e, atualmente, é um dos canais que a sociedade pode usar para influir no planejamento orçamentário da cidade. Assim, o OP Digital apresenta alto grau de institucionalização.

O histórico de consultas disponibilizadas pela Anvisa também evidencia um patamar avançado e recorrente de uso e incorporação do mecanismo na rotina do órgão. Durante quatro anos, a Anvisa promoveu cerca de 1.200 consultas públicas *online* para subsidiar atos (Anvisa, 2012).

A Anvisa sistematizou e atrelou a prática da consulta *online* a sua rotina de tal maneira que o mecanismo passou a ser etapa obrigatória do processo de regulamentação de normas e atos do órgão. Para isso, foi implantado, inclusive, o Programa de Boas Práticas Regulatórias, que padronizou e regulamentou os procedimentos (Anvisa, 2012).

As consultas realizadas pela ALMG também são vinculadas à rotina do Legislativo, uma vez que foram associadas a eventos institucionais, como fóruns e seminários. No caso da consulta sobre reforma política, o suporte era uma comissão temporária, criada na Assembleia para discutir o assunto em audiências públicas. No entanto, com exceção da primeira iniciativa *online*, realizada durante o fórum sobre o Plano Decenal de Educação, que colheu sugestões para um projeto de lei sobre o tema, as consultas públicas no Legislativo Mineiro ainda não foram incorporadas como

prática condicionante do processo de elaboração de normas na Casa e apenas sinalizam as opiniões dos cidadãos.

Além disso, não necessariamente todo evento institucional realizado pela ALMG irá dispor de uma consulta pública *online*, já que essa decisão é tomada durante o processo de preparação de cada um. Nesse sentido, o modelo de consulta *online* do Legislativo Mineiro apresenta baixa institucionalização.

Levando em conta as naturezas distintas dos modelos tomados como referência, é preciso reconhecer que a comparação com o OP Digital serve apenas para dar uma noção do universo de cidadãos dispostos a interagir com o poder público em ambiente virtual. Não é possível tomá-lo como parâmetro, por se tratarem de dois mecanismos de consulta com objetivos muito diferentes. O OP Digital é o avanço de outra prática já consolidada, de forma presencial, que atrai os cidadãos com a possibilidade de influenciar a escolha da aplicação de recursos públicos. Nas consultas da ALMG, o que se espera do internauta é apenas sua disponibilidade para opinar sobre determinado tema. Portanto, no primeiro caso, o exercício da cidadania está ligado a uma promessa de retorno mais “concreto” do que no segundo, sendo natural que atraia um número maior de interessados.

Já a consulta pública virtual da Anvisa pode ser considerada mais próxima da realizada pela ALMG, uma vez que também é feita apenas para colher opiniões dos internautas, ou seja, ambas teriam poder de decisão semelhante, na medida em que, apesar da promessa, não há garantia para o usuário de que sua proposta será levada em conta, tanto na elaboração de normas quanto na formulação de políticas públicas.

Em relação aos outros dois modelos de consulta *online*, o da ALMG é o que apresenta menor grau de institucionalização, já que ainda não foi incorporado entre as práticas permanentes de participação promovidas pela instituição.

Em síntese, na consulta *online* na ALMG, não há preocupação nem em incluir as demandas apresentadas pela população às decisões

tomadas, nem em institucionalizar a prática entre suas dinâmicas de interlocução com a sociedade. O modelo atual sugere apenas uma abertura de espaço para manifestação de opiniões, sem uma preocupação com o retorno desses posicionamentos.

Tais características levam a crer que essa inovação oferecida pelo Legislativo Mineiro ainda não é um canal efetivo de participação popular em políticas públicas, se forem levadas em conta as condições previstas no debate teórico que definem esse tipo de mecanismo.

Uma delas é a capacidade de influenciar uma agenda pública ou formal. No caso dos instrumentos de participação oferecidos pelo poder público, o objetivo é a interferência na agenda formal, se considerada a distinção feita por Roger Cobb, Jennie Ross e Marc Howard Ross: “a agenda pública consiste de questões que alcançam um alto nível de interesse público e visibilidade; a agenda formal é a relação de itens que foram formalmente aceitos pelos tomadores de decisão para uma séria consideração (COBB; ROSS; ROSS; 1976, p. 126, tradução nossa).

Nesse sentido, esses autores alertam para duas peculiaridades da agenda formal que podem explicar o baixo poder de decisão encontrado na consulta pública virtual da ALMG: nem todos os temas da agenda formal recebem atenção e o consenso sobre a seriedade de uma questão não significa que haverá alguma ação sobre ela.

Essas ponderações são relevantes para que se relativize o potencial de um instrumento tão simples quanto uma consulta virtual como um efetivo canal de participação política, levando em consideração outros fatores importantes que podem determinar o poder de influência do cidadão sobre uma agenda formal como, no caso, a do Legislativo Mineiro.

A aposta da Assembleia: o que e quem o Legislativo Mineiro espera alcançar com os meios de participação *online*

A partir das informações colhidas em entrevistas feitas com quatro servidores e um deputado, que ocupam posições estra-

tégicas no planejamento e na operacionalização da participação popular na ALMG, foram reunidas impressões sobre as motivações para a aposta institucional do Legislativo Mineiro na interação *online*.

A primeira delas é a força da tendência. Uma das razões alegadas pelos responsáveis pela implantação e execução dos mecanismos de participação *online* na ALMG é que é preciso seguir a “tendência” de uso de novas tecnologias de comunicação e informação, não apenas pela sociedade de modo geral, mas também por outras instituições públicas.

O coordenador do projeto Novas Tecnologias no Relacionamento com a Sociedade, Flávio Hannas, afirma que, antes mesmo de ser designado para cuidar desse projeto, que faz parte das diretrizes do Direcionamento Estratégico, já havia apresentado uma série de propostas desse tipo à Assembleia:

Porque eu “tava” vendo o que estava acontecendo no mundo (...) e eu “tava” vendo um crescimento muito grande das redes sociais, né? Das telecomunicações, uma tendência de unificar a informação em telecomunicação em todas as áreas, telefonia, TV digital, a própria internet, e eu percebi que a Assembleia estava extremamente confortável, não usava nada disso, não se falava em usar essas coisas, aí eu fui pensando nas possibilidades de utilização dessas novas tecnologias no trabalho que a Assembleia fazia até então (HANNAS).²

Já o secretário-geral da Mesa, José Geraldo de Oliveira Prado, ressaltou que a própria demanda por informações recebida pela Assembleia sinalizou a necessidade de a instituição atualizar sua forma de comunicação com os cidadãos:

Há uns anos atrás, falávamos de carta e telefone e telegrama. Hoje, o volume de correspondência digital que a gente recebe, nos *e-mails* formais da Assembleia, cresceram e olha que *e-mail* já é considerado mídia velha, né? Isso nos permite utilizar o mecanismo que as pessoas estão usando, porque além de a gente ter uma mensagem difícil de ser trabalhada, dada a especificidade, dada a com-

plexidade do processo com o que a gente lida, se você, além disso, exigir do seu interlocutor que ele use algo que não é o que ele usa cotidianamente, a sua chance de sucesso é quase zero (PRADO).³

Segundo Alaôr Messias Marques, coordenador do projeto do Direcionamento Estratégico 2020, que traçou as metas para o Legislativo Mineiro cumprir em uma década, mesmo tentando acompanhar a evolução tecnológica nas formas de comunicação entre os cidadãos, a instituição está sempre tentando alcançar os novos modelos de interação depois que eles já estão em fases mais avançadas.

As redes sociais mostram isso hoje, surgem redes sociais novas a cada momento e o máximo que a gente consegue fazer, muitas vezes, é esperar ela atingir um grau de maturidade razoável para perceber a importância de estar presente nela e a forma de fazê-la. Mas depois que isso chega, você não tem como ficar de fora, porque o mundo está lá (MARQUES).⁴

Outra forte convicção detectada nas entrevistas é a de que é preciso atingir o maior número possível de cidadãos. A visão é que quanto mais gente tiver acesso aos canais de participação abertos pela instituição, maior será a diversidade de vozes ouvidas e, conseqüentemente, mais legitimidade será conferida ao debate e/ou à decisão sobre uma questão.

Para José Geraldo de Oliveira Prado, a abrangência é a principal vantagem do uso de TICs para a participação popular. “Você consegue de uma maneira barata, simplificada, alcançar potencialmente todo o Estado. Em vez de eventos presenciais, que são limitados a alguns milhares de pessoas, com essas tecnologias, eu consigo alcançar potencialmente milhões”.⁵

As respostas evidenciam, no entanto, que, para esses dirigentes, abrangência significa mais do que quantidade, significa diversidade geográfica. Há uma percepção de que a internet é capaz de capilarizar o acesso de um maior número de cidades e regiões do Estado aos instrumentos de participação, como ressalta o coordenador do Direcionamento Estratégico 2020, Alaôr Marques:

Num estado do tamanho do nosso, com essa quantidade de municípios, é preciso levar em conta as peculiaridades de cada região, para que a participação seja legitimada pelo maior número de vozes. Não só atingir segmentos diferentes, mas atingir também pessoas que estão mais longe, principalmente naqueles pontos onde a Assembleia não tem conseguido chegar. A despeito de haver todo um esforço da Casa de interiorização das suas atividades, a gente sabe que é insuficiente. A Assembleia nunca vai conseguir estar presente nas diferentes regiões do Estado com a efetividade necessária para que tenha sucesso o seu trabalho. Então, complementar isso com recursos que permitam essa interação a distância é crucial para a gente atingir melhor esses objetivos (MARQUES).⁶

O gerente da Gerência-Geral de Projetos Institucionais, Ricardo Martins, também acredita que as TICs contribuam para a diversificação regional do acesso aos canais de participação da Assembleia.

“A gente tem tentado chegar pelo menos até as macrorregiões durante os eventos institucionais regionalizados, mas isso não significa o acesso de todos os cidadãos do interior. Longe disso. Muitas vezes, nem os moradores de municípios vizinhos à cidade que sedia o evento conseguem comparecer às audiências regionais” (MARTINS).⁷

Esse aspecto justificaria, inclusive, investir em tecnologias que ainda não são acessíveis à maioria da população. Para Flávio Hannas, a visão, que parece paradoxal, é, na verdade, uma perspectiva mais inclusiva e de futuro.

Bom, vamos imaginar que não existisse internet. Como você promoveria a participação de toda a sociedade mineira nos trabalhos da Assembleia? Seria quase impossível, “né”? Mesmo havendo exclusão digital, ainda há muita gente que tem acesso à internet, mesmo no interior, mais gente ainda com acesso à telefonia celular e hoje a gente está observando um crescimento grande no uso de *smartphones*, “né”? E você pode acessar a internet de um *smartphone*. O próprio governo federal está incentivando a disseminação do uso da internet rápida, de banda larga, então, acho que a tendência clara é que a exclusão digital diminua com o tempo

e, enquanto isso, a gente vai chegando cada vez a mais gente, cada vez mais longe (HANNAS, 2012).

Finalmente, a grande aposta dos entrevistados é na possibilidade de atrair os cidadãos de forma individualizada, sem que o diálogo tenha que passar por entidades civis organizadas, como associações e sindicatos.

A percepção dos dirigentes ouvidos pela pesquisa é a de que, muitas vezes, os movimentos sociais e entidades organizadas “monopolizam” as audiências públicas presenciais, ou por já estarem mais habituados com a dinâmica dos procedimentos ou porque demonstram mais conhecimento técnico sobre os assuntos em discussão.

Nesse sentido, a internet seria um “território livre” da representação ou da mediação desses interlocutores, porque dependeria apenas da vontade, do interesse e da disponibilidade dos indivíduos.

Ricardo Martins, gerente da GPI, pondera que isso não significa desvalorizar a contribuição das entidades, que sempre foram fundamentais nos processos participativos da Assembleia, mas apenas abrir espaço para quem, muitas vezes, não se sente representado por nenhuma organização ou mesmo não tem uma demanda enquadrada num tema específico. “Às vezes, o cidadão quer manifestar um interesse que não é de classe, nem de gênero ou outra categoria, mas, simplesmente, uma opinião, que ele quer e é capaz de expressar sozinho, sem mediação”⁸.

O secretário-geral da Mesa lembra que o diálogo com a sociedade civil organizada é fruto de uma escolha feita pela Assembleia no início do processo de abertura para a participação popular, uma vez que os procedimentos eram todos voltados para entidades organizadas. No entanto, ele defende que a instituição avance desse patamar já alcançado.

A ênfase sempre foi conversar com entidades, com organizações, sindicatos, etc. Como a Assembleia adotou a prática de incentivar que a sociedade se organizasse, organizasse as suas preferências e viesse debatê-las dentro do parlamento, isso

aconteceu e essas entidades já se qualificaram muito. Mas na hora que eu permito a utilização de um novo mecanismo, mais fácil, mais popular, nesse sentido, o que nós estamos buscando é, além de manter o diálogo com a chamada sociedade civil organizada, incluir também o cidadão, o indivíduo que queira de alguma maneira contribuir, queira participar do debate (PRADO).⁹

Para o responsável direto pela implementação das novas TICs na ALMG, Flávio Hannas, isso é positivo também para a ALMG. Por isso, ele defende cada vez mais investimentos na participação *online*:

Porque eu quero que mais pessoas participem, preferencialmente o cidadão comum, que não está engajado em nenhum grupo de influência, nenhuma organização governamental ou não governamental. O meio virtual não é acessível para todo mundo, mas é acessível para milhões de pessoas e a tendência é que, cada vez mais, um maior número de pessoas tenha acesso a essa tecnologia. Além disso, só assim, chegando diretamente ao cidadão, a Assembleia poderá ampliar seu conhecimento em relação à demanda da sociedade (HANNAS).¹⁰

Já o deputado André Quintão, que preside a Comissão de Participação Popular, acredita que a maior participação de entidades organizadas é resultado do processo natural de qualificação pelo qual elas passaram, depois de anos de experiência nesses procedimentos. Ele acredita que é justamente essa a riqueza da participação presencial; por isso, defende um incentivo maior a esse tipo de canal de interação do que aos mecanismos *online*.

Porque, independentemente de ser de uma entidade ou sozinho, no presencial você se mobiliza mais. O ato de participar fisicamente gera uma formação de cidadania. O espaço do debate, do diálogo, do conflito, da preferência, da priorização, para mim, é insubstituível. Eu sei que tem gente que quer participar, opinando só ali, de longe, da casa dele, da comodidade dele. Mas eu ainda acho que a gente tem que estimular mais a participação presencial, eu sou mais antigo nesse sentido. Eu acho que a política presencial é muito mais enriquecedora da cidadania (QUINTÃO).¹¹

Realidade x aposta institucional

A consulta pública *online* realizada durante o Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais foi um dos instrumentos usados pela ALMG para colher contribuições da população sobre o tema em debate. O evento, promovido entre os dias 15 e 24 de fevereiro de 2011, reuniu especialistas, autoridades e representantes de entidades da sociedade civil em debates no Plenário da Casa, divididos em 10 temas: assistência social; cultura; defesa social; desenvolvimento econômico e inovação; direitos humanos; educação; esporte e juventude; governança regional e urbana; meio ambiente; e saúde. As discussões eram norteadas pela pergunta: “o que deverá estar na agenda da Assembleia de Minas para promover o desenvolvimento do Estado?”.

O evento foi uma das ações resultantes do projeto Direcionamento Estratégico, lançado pelo Legislativo para definir as diretrizes que a ALMG deveria seguir até 2020.

Durante o fórum, foi realizada a terceira consulta pública *online* da Assembleia de Minas. A consulta, promovida na página da instituição (www.almg.gov.br) entre os dias 1º e 28 de fevereiro, foi estendida até quatro dias após o encerramento do evento.

Os participantes podiam escolher um ou mais temas e enviar sua contribuição. A ideia era colher propostas de ações, mas muitos enviaram críticas, desafios ou apenas comentários. Os internautas também tinham a possibilidade de “avaliar” as colaborações uns dos outros, inclusive mais de uma vez, mas apenas de forma mecânica, ou seja, apertando botões que significavam positivo ou negativo.

Segundo explicação publicada na página da ALMG, os conteúdos foram publicados na íntegra, desde que “observadas as regras estabelecidas nos Termos de Uso e Política de Privacidade da Consulta Pública da Assembleia” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2011). Entre essas regras, estão o direito reservado à ALMG de excluir publicações que considere ofensivas ou com conteúdo de denúncias.

Assim, foram colhidas pela consulta pública *online* do Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais 715 contribuições, das quais 22 foram removidas pelo próprio autor ou pela ALMG. Ao analisar os dados da consulta, porém, esta autora constatou uma distorção na contagem oficial: as mensagens duplicadas pelo sistema. A instituição exclui essas repetições e corrige o problema na contabilização do total de colaborações, mas não faz o mesmo nos resultados por tema; por isso, aparecerão valores diferentes entre os oficializados pela ALMG e os apurados pela autora.

Portanto, esta pesquisa considerará o total de contribuições sem as mensagens removidas, ou seja, 693 e não 715. Além disso, serão usados como referência os números verificados pela autora em cada tema, sem as repetições do sistema. Dessa forma, os resultados gerais apurados são os que constam na tabela 1:

Tabela 1 – Consulta pública *online* do Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais – ALMG – 2011

Temas de Consulta	Contribuições enviadas	Contribuições removidas	Total após remoções
Governança regional e urbana	226	2	224
Educação	111	3	108
Defesa social	59	2	57
Cultura	57	2	55
Meio ambiente	56	2	54
Assistência social	54	1	53
Desenv. econômico e inovação	53	3	50
Direitos humanos	36	2	34
Saúde	35	1	34
Esporte e juventude	28	4	24
Total	715	22	693

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais – 2011.

Na tabela 2, foram agrupados os participantes identificados como representantes de entidades da sociedade civil, instituições e ór-

gãos públicos. Os dados são apresentados pelo número de contribuições desses usuários em cada tema e o percentual de colaborações enviadas por esse participante específico, em relação ao total de propostas em cada área.

O objetivo é mostrar, de maneira geral, os interesses sinalizados por esses representantes de entidades, com base na observação dos percentuais de sugestões, que mostram como eles dominaram a participação na consulta em determinados assuntos.

Quando for analisado o estudo de caso desta pesquisa, esse dado será recuperado, pois se tornará mais relevante para a análise sobre a motivação dos usuários, que concentraram a maior parte das contribuições no tema “Governança Regional e Urbana” e fizeram com que essa área registrasse o número mais alto de propostas de toda a consulta.

Tabela 2 – Participação de representantes de entidades, instituições e órgãos públicos por tema da consulta – ALMG – 2011

Temas	Número de contribuições de representantes de entidades, instituições e órgãos públicos	% de contribuições desses usuários enviadas ao tema
Governança regional e urbana	226	2,0
Cultura	23	41,8
Esporte e juventude	9	37,5
Defesa social	21	36,8
Saúde	12	35,2
Educação	33	30,5
Direitos humanos	10	29,4
Desenv. econômico e inovação	13	26,0
Assistência social	11	20,7
Meio ambiente	11	20,3
Total	332	47,9

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – 2011.

Na pesquisa, foram consideradas entidades da sociedade civil aquelas identificadas como associações, sindicatos, federações, organizações não governamentais, fóruns de mobilização, institutos culturais, conselhos temáticos e profissionais. Já as instituições e os órgãos públicos são aqueles postados em nome de secretarias municipais e de Estado, subsecretarias, prefeituras, órgãos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, grupos de universidades e câmaras municipais.

Se forem agrupadas apenas as contribuições das entidades da sociedade civil, seriam contabilizadas 279 sugestões, que equivalem a 40,2 % do total.

Já os usuários identificados de maneira individual, sem vínculos associativos, chamados pelos representantes da ALMG de “cidadãos comuns”, aparecem em 361 colaborações, o que representa 52,09% do total. Isso poderia sugerir a prevalência de contribuições individuais, como esperavam os participantes da instituição na pesquisa.

No entanto, uma análise mais detalhada dessas colaborações revela que foram identificados os nomes de apenas 177 usuários, sendo que 41 deles enviaram mais de uma sugestão, 11 enviaram de 5 a 10 e apenas dois enviaram respectivamente 21 e 26 propostas, como mostra a tabela 3:

Tabela 3 – Contribuições individuais – Minas Gerais – 2011

Usuários	Contribuições
41	Mais de uma
11	De 5 a 10
2	Mais de 20
Total 177	361

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – 2011.

A tabela 4 apresenta os dados sobre a origem geográfica das contribuições, organizados por concentração percentual das propostas por tema:

Tabela 4 – Origem geográfica das propostas – Minas Gerais – 2011

Temas	Região Metropolitana de Belo Horizonte (BH mais nove cidades*)		Somente Belo Horizonte
	Propostas	% do total por tema	Propostas
Esporte e juventude	20	83,3	17
Cultura	44	80,0	43
Direitos humanos	26	76,4	26
Meio ambiente	40	74,0	35
Assistência social	39	73,5	36
Desenv. econômico e inovação	35	70,0	32
Defesa social	38	64,9	35
Saúde	22	64,7	17
Educação	62	57,4	53
Gov. regional e urbana	24	10,7	22
Total	350	50,5	316

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – 2011.

*Ribeirão das Neves, Contagem, Pedro Leopoldo, Sabará, Betim, Brumadinho, Nova Lima, Santa Luzia e Ibirité.

Por fim, 50,5% das contribuições enviadas para a consulta foram registradas como sendo de usuários da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Se forem consideradas só colaborações da capital, esse percentual é de 45,5%. Porém, a observação das sugestões encaminhadas por tema revela concentrações maiores ainda, como é o caso das colaborações para a área de esporte e juventude, em que 83,3% do total são da Região Metropolitana da capital.

As contribuições do interior somam 343, que equivalem a 49,9% do total. À primeira vista, esse dado poderia sugerir que houve um equilíbrio entre colaborações originadas da RMBH e das cidades do interior. No entanto, essas 343 sugestões partiram de usuários identificados como de apenas 47 localidades (mu-

nicípios e distritos). Portanto, quase a metade das colaborações do interior partiu de um só distrito. Mais informações sobre a concentração das propostas nessa localidade e outros dados da pesquisa podem ser consultados em Soares (2013).

Conclusão

A análise das estatísticas sobre as contribuições enviadas pelos usuários à consulta pública virtual realizada pela ALMG no escopo do Fórum Democrático para o Desenvolvimento de Minas Gerais confirma que, ao contrário das expectativas depositadas pelos representantes do Legislativo Mineiro, os investimentos em canais digitais de interlocução com a sociedade se mostraram mais como novas formas de acesso do que instrumentos para incluir cidadãos com perfis diferenciados nesse processo.

Enquanto as entrevistas indicaram que os responsáveis pela decisão de implantação e execução dessas inovações no Parlamento estadual apostam na capacidade de mecanismos virtuais, como a consulta pública, atingirem cidadãos de cidades mais distantes da sede do Legislativo e os chamados indivíduos comuns (sem vínculo com a chamada sociedade civil organizada), os dados coletados apontaram uma concentração de colaborações vindas justamente de entidades e de municípios da RMBH – a maioria da capital.

Além disso, o detalhamento das contribuições encaminhadas pelas pessoas que, supostamente, não apresentam vínculos associativos revelou um pequeno grupo de indivíduos responsável pelo envio de boa parte das sugestões.

Essa apuração, baseada apenas na observação e organização das informações prestadas pelos usuários, sugere que o meio de participação em si não é capaz de determinar o perfil do cidadão atraído para o canal digital. A despeito de todas as vantagens de uma interação virtual, como a possibilidade de participar a distância, sem custo e dispêndio de tempo, a maioria dos usuários da ferramenta estudada é justamente a parcela da população

que, em tese, teria menos necessidade de tais facilidades, já que está mais perto da sede do Legislativo Mineiro (onde aconteceram as discussões presenciais sobre os mesmos assuntos) e mais habituada (no caso das entidades) a participar de debates.

Em síntese, os dados demonstraram que, mesmo quando o poder público oferece o mecanismo de participação na tentativa de interferir nesse perfil de usuários, o resultado é determinado pelo movimento do cidadão.

Essa constatação sugere que a internet pode criar outras formas de concentração na participação política, com os mecanismos de acesso “monopolizados” por grupos, com a possibilidade, inclusive, de serem os mesmos grupos que dominam os espaços de participação presencial. Nesse caso, parece razoável supor que possíveis distorções produzidas pela democracia eletrônica podem ser as mesmas encontradas na democracia presencial.

Não parece haver, portanto, sentido na tentativa de equalizar a mobilização de novos e antigos atores nos canais de participação institucionais, porque atingir tal isonomia não significa necessariamente aumentar a qualidade da democracia. É, sim, dever dos governos atuar para reduzir a exclusão digital e promover a universalização do acesso à informação e à tecnologia, mas não é seu papel definir quem deve ou não participar.

Além disso, o atual modelo de consulta pública virtual oferecido pela ALMG ainda é bastante limitado, tanto do ponto de vista tecnológico quanto participativo. Ao oferecer apenas um espaço para sugestões, críticas e comentários, com a interação restrita à possibilidade de apoiar ou não as colaborações de outros participantes, a ferramenta não permite justamente um dos aspectos mais ricos da experiência participativa, que é o debate de ideias.

Na comparação com outros modelos usados pelo poder público, ficou evidente que a ferramenta oferecida pela ALMG tem baixo poder de decisão, pois não há qualquer garantia de que a proposta do cidadão será considerada na elaboração de normas e na formulação de políticas públicas. O modelo do Legislativo Mi-

neiro também demonstrou menor grau de institucionalização, por ainda não estar incorporado entre as práticas permanentes de participação promovidas pela instituição, mas apenas aos eventos por ela realizados esporadicamente.

Em resumo, a consulta virtual do Parlamento mineiro ainda não se firmou como um canal efetivo de participação, embora já se mostre um novo espaço para a interlocução com a sociedade.

É possível afirmar que a internet pode ampliar o acesso aos canais de participação popular na política, mas isso não depende apenas do meio e não determina quem será incluído no processo.

Uma das perguntas que as casas legislativas talvez devam se fazer seja: independentemente de quem participar, qual o grau de abertura possível e desejável para esse tipo de interação, em um poder complexo e sensível à opinião pública como o Legislativo?

Essa é uma questão para nortear análises futuras, que poderiam contribuir com a discussão teórica sobre os limites dos novos instrumentos de participação política.

Notas:

¹ Entrevista gravada na atual Gerência-Geral de Tecnologia da Informação, em 19 de abril de 2012.

² Entrevista gravada na atual Gerência-Geral de Tecnologia da Informação, em 19 de abril de 2012.

³ Entrevista gravada na Secretaria Geral da Mesa da ALMG, em 25 de maio de 2012.

⁴ Entrevista gravada na Diretoria de Planejamento e Coordenação da ALMG, em 23 de maio de 2012.

⁵ Entrevista gravada na Secretaria-Geral da Mesa da ALMG, em 25 de maio de 2012.

⁶ Entrevista gravada na Diretoria de Planejamento e Coordenação da ALMG, em 23 de maio de 2012.

⁷ Entrevista gravada na Gerência-Geral de Projetos Institucionais da ALMG, em 5 de março de 2012.

⁸ Entrevista gravada na Gerência-Geral de Projetos Institucionais da ALMG, em 5 de março de 2012.

⁹ Entrevista gravada na Secretaria-Geral da Mesa da ALMG, em 25 de maio de 2012.

¹⁰ Entrevista gravada na atual Gerência de Tecnologia da Informação, em 19 de abril de 2012.

¹¹ Entrevista gravada no gabinete do deputado André Quintão, em 15 de junho de 2012.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (2012). **Consultas Públicas**. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/wps/content/Anvisa+Portal/Anvisa/Consultas+Publicas/Assunto+de+Interesse/d+Consultas+Publicas>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (2010). Resolução nº 5.334, de 15 de julho de 2010. Dispõe sobre o Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário do Legislativo**, Minas Gerais, 18 abr. 2011.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (2011). Deliberação nº 2.496, de 6 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Comitê Gestor do Portal da Assembleia. **Diário do Legislativo**. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2011/02/L20110205.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2012.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (2012). Novas Tecnologias no Relacionamento com a Sociedade. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/a_assembleia/entenda_assembleia/direcionamento_estrategico/projetos_2009_2010/novas_tecnologias.html>. Acesso em: 29 ago. 2012.

CAPPELA, Ana Cláudia N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, G; ARRETICHE, M; MARQUES, E. (Orgs.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro. Ed. Fiocruz, p. 87-124, 2004.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda Building as a Comparative Political Process. **The American Political Science Review**, v. 70, n.1, p. 126-138, 1976.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. “Lei de Acesso à Informação entra em vigor hoje”. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2012/noticia06612.asp>. Acesso em: 6 jan. 2013.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins Cunha; MENDONÇA, Ricardo Fabrin. **Relatório de Aprimoramento de Eventos da ALMG**. UFMG, 2012.

DINIZ, E. H. Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. **Relatório 18/2000 NPP**. Eaesp/FGV, maio, 100 p., 2000.

DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Rev. Adm. Pública**, v. 43, n.1, p.23-48, fev. 2009.

DINIZ, V. **A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do Conip — Congresso de Informática Pública.** In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. Anales... Chile, 2005.

FERGUSON, Martin. **Estratégias de Governo Eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento.** In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

FISHKIN, J.S. **Possibilidades democráticas virtuais:** perspectivas da democracia via internet. In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

FISHKIN J. S. **Virtual public consultation:** Prospects for internet deliberative democracy. In: *Online Deliberation: Design, Research and Practice*, Davies T and Peña Gangadharan S. Chicago, IL: Chicago University Press, 2009.

FUKS, Mário. Mudança Institucional e Opinião Pública: estimando os efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo Jornal Estado de Minas (1987-1994 e 1999-2002). **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 122-152, 2010.

LANA, Marcilio. **Governança democrática e incorporação das novas tecnologias de comunicação e de informação:** a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura.** São Paulo: Editora 34, 1999.

MAIA, Rousiley. "A dinâmica da deliberação: Indicadores do debate midiático sobre o Referendo do Desarmamento". **Contemporânea – Revista de Comunicação e Cultura**, v. 4, n. 2, 2006.

MAIA, Rousiley. *Redes Cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública.* In: EISENBERG, J.; CEPIK, M. (Orgs.). *Internet e Política: teoria e prática da democracia eletrônica.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

MAGALHÃES, Maria Regina Alvares. **A Comissão de Participação Popular da ALMG:** partilhamento de processos deliberativos entre a

sociedade civil e o parlamento. In: Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento. Belo Horizonte: ALMG, p. 1-15, 2009.

MANGUE, Denise Catarina Silva. **(In)formação, um caminho para a participação política?** Um estudo de caso sobre o programa de educação para a Cidadania da ALMG. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MARQUES, F. P. J. **Participação política e internet:** meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro. Tese (Doutorado em Comunicação Social), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

MEDEIROS, P. H. **Governo eletrônico no Brasil:** aspectos institucionais e reflexos na governança. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2004.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. **Democracia Discursiva:** contribuições e dilemas de uma abordagem deliberativa. Texto apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 4 a 7 ago. 2010. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/11_7_2010_9_47_48.pdf. 2010.

MIRANDA, Risoletta. **O site institucional vai acabar?** FSB PR Digital: 2010. Disponível em: <http://www.fsb.com.br/blog/comunicacao_corporativa/o-site-institucional-vai-acabar/#more-238>. Acesso em: 1 ago. 2010.

OLIVEIRA, Myriam Costa de. **Eventos institucionais e políticas públicas:** trajetória e resultados. In: _____. (Org.). A Assembleia de Minas e a Construção Coletiva de Políticas Públicas – Eventos. 2009.

OSBORNE, D. **Banishing bureaucracy:** the five strategies for reinventing government. New York: Plume, 1997.

SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, v.11, n.2, p.450-468, out. 2005.

SOARES, Grazielle Mendes. **Cidadania online:** o papel das novas tecnologias de informação e comunicação na ampliação do acesso à participação popular no Legislativo Mineiro. Dissertação (Mestrado). PUC Minas, fev. 2013.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS. **Estatísticas de eleitorado.** 2011. Disponível em: <http://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado>. Acesso em: 10 out. 2012.

Como publicar nos Cadernos da Escola do Legislativo

- 1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de direito, administração pública, ciência política, história política, políticas públicas, economia, orçamento público e áreas 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, comunicando-se ao autor a 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*, ambos com palavras-chave.

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – CEP: 30180-112 – Belo Horizonte – MG

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br

- Aline Galantinni Silva
Antônio Eduardo Viana Miranda
Elisa Maria Pinto da Rocha
Lucas Moura Pereira
- Humberto Dantas
Luciana Yeung
- Guilherme Quaresma Gonçalves
Gabriel Ávila Casalecchi
- Iara Lima Vianna
Ernesto Friedrich Amaral
- Philippe Marques Carvalho Maciel
- Grazielle Mendes Soares

