CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

32

VOLUME 19 | NÚMERO 32 | JULHO / DEZEMBRO 2017

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

32

Volume 19 | Número 32 | julho/dezembro 2017

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1°-vice-presidente

Deputado Cristiano Silveira
2°-vice-presidente

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

Deputado Tadeu Martins Leite
1°-secretário

Deputado Carlos Henrique
2°-secretário

Deputado Arlen Santiago
3°-secretário

SECRETARIA
Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Guilherme Wagner Ribeiro
Secretário-geral da Mesa

EDIÇÃO
Danielle de Carvalho Gomes Ferreira
Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO
Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*
Andréia Paulino Franco
Heloísa Figueiredo
Leonardo Mordente
Rafael Pires

PROJETO GRÁFICO
Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO
Celeno Ivanovo
Letícia Martinez Matos

APOIO
Daniele Lara Nicácio
Maria Victória Figueiredo (estagiária)
Mariella Dornelas (estagiária)

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

Cadernos da Escola do Legislativo. – Vol.1, n.1,(jan./jun. 1994) – . Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 – 208 p.

Semestral

ISSN 1676-8450

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

CDU 32(05)

Sumário

5 Editorial

11 Relendo os clássicos em época de crise: *Raízes do Brasil*, *Os donos do poder* e as anomalias da consciência histórica brasileira
Sérgio da Mata

39 A Lei de Cotas e a inclusão da pessoa com deficiência intelectual no mercado formal de trabalho brasileiro
Sérgio Sampaio Bezerra
Maria Tereza Feldner de Barros Cunha
Alexandre Pinto Coelho Keuffer Mendonça

69 O entendimento de servidores públicos como base para ações de um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho implantado em um governo de estado
Jássio Pereira de Medeiros

97 Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional
Paulo Magalhães Araújo

141 Participação da sociedade civil em políticas públicas executadas via termos de parceria no Estado de Minas Gerais
Flávia Moreira Fernandes
Leonardo Carvalho Ladeira

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

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

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

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

Márcio Santos
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

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

Roberto Romano
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/Unicamp

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

Nesta edição dos *Cadernos da Escola do Legislativo,* temos a satisfação de inaugurar a seção *Pensando em Minas.* Esse é o nome do programa que a Escola do Legislativo produz para a TV Assembleia desde os anos 1990, mesma época em que o periódico foi criado. O objetivo do programa é discutir assuntos contemporâneos relacionados à política e à área legislativa. Estudiosos são convidados a analisarem temas atuais e, por meio da confluência e discordância entre os debatedores, estabelece-se para o telespectador um espaço de reflexão e difusão do conhecimento. A partir deste número dos *Cadernos*, parte dessas análises será registrada também em linguagem escrita.

Sérgio da Mata é o primeiro a escrever nesta nova seção. Professor de História da Universidade Federal de Ouro Preto, Mata foi pesquisador convidado do Instituto Max Weber para Estudos de Ciência Social e Ciência Cultural da Universidade de Erfurt (Alemanha), em 2008. É com base no olhar weberiano que ele analisa os livros *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque, e *Donos do Poder*, de Raymundo Faoro. Seu texto revela a bagagem de quem conhece bem até mesmo a biblioteca pessoal de Buarque, preservada na Unicamp. Ao revisitar conceitos como patrimonialismo, por exemplo, Mata aborda o conceito de corrupção. Não poderia ser mais atual. Sua argumentação contrasta com a do sociólogo Jessé Souza em *A modernização seletiva* e se vale também das ideias do filósofo de origem tcheca Vilém Flusser, que viveu no Brasil e escreveu *Fenomenologia do brasileiro*.

Sérgio Sampaio Bezerra, Maria Tereza de Barros Cunha e Alexandre Pinto Coelho Mendonça abrem a seção de artigos com uma investigação de como se deu a ação afirmativa para inclusão das pessoas com deficiência intelectual no mercado formal de trabalho no Brasil. Sua análise se baseia em um estudo qualitativo sobre o espírito da Lei nº 8.213, de 1991. Ela determina que empresas privadas com 100 empregados ou mais estão obrigadas a preencher de 2% a 5% dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência habilitada. Documentos do Congresso Nacional e notas taquigráficas que marcaram as discussões da construção dessa lei foram analisados para entender seu conteúdo, objetivos e propósitos. O artigo sugere que a falta de debates públicos no processo de tramitação dessa lei de ação afirmativa, principalmente em relação à definição do percentual das cotas, gerou o dissenso atual em relação à Lei de Cotas. Uma das conclusões é que o conceito de reabilitação e habilitação para o trabalho surge com base na lógica de inclusão de uma força de trabalho acidentada com o objetivo de garantir a força produtiva para o País e não para assegurar a inclusão social das pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho.

Jássio Pereira de Medeiros discute, no artigo seguinte, a qualidade de vida no trabalho com base na análise das mudanças sociais e tecnológicas no cotidiano das pessoas e das organizações. Ele relata um estudo de caso sobre a experiência de gestão da qualidade de vida e saúde no trabalho (QVT) em um órgão da administração direta de um estado da Região Nordeste do Brasil. Seu estudo decorre de uma coleta de dados qualitativos, em vez de medições quantitativas, como normalmente ocorre em pesquisas sobre QVT. Medeiros se baseia em autores que consideram fundamental conhecer a opinião dos trabalhadores tanto sobre os aspectos de seu trabalho quanto sobre sua qualidade de vida. Para tal escola de pensamento, essa sondagem de opinião interna deveria ser um instrumento de informação e de subsídio a políticas e estratégias socioeconômicas para organizações que pretendem adotar um programa de QVT. As respostas que Medeiros obteve com um questionário aberto foram submetidas à análise de conteúdo. Em sua conclusão, o

autor sugere ações que fortaleçam a imagem organizacional e o sentimento de orgulho de pertencer ao órgão e também que melhorem o ambiente físico e psicossocial dos servidores, além de outras voltadas às relações interpessoais e à estruturação da carreira dos servidores.

Paulo Magalhães Araújo, por sua vez, analisa a nomeação dos senadores às comissões do Senado Federal. O objetivo principal de Araújo foi identificar fatores ou variáveis influentes na triagem dos senadores pelas comissões do Senado. De um lado, há a jurisdição das comissões e sua importância na produção legislativa e, de outro, o *background* social e as trajetórias políticas dos senadores. A distribuição dos parlamentares nas comissões, defende Araújo, é fruto de estratégias de parlamentares e seus partidos para conquistarem as cadeiras nas comissões desejadas. Assim, a hipótese do artigo é que as qualidades diferenciais dos parlamentares são levadas em conta no momento da nomeação para as comissões. Araújo avalia a composição de cinco comissões: a de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a de Assuntos Econômicos (CAE), a de Assuntos Sociais, a de Educação e, por fim, a de Infraestrutura, no período de 1989-2015. O banco de dados foi composto de 5.153 casos de nomeações anuais para as comissões. As mais disputadas são as mais exigentes quanto aos atributos de seus membros, como a CCJ e a CAE, em que tanto os partidos quanto a qualificação intelectual e política dos parlamentares têm bastante peso. Já as comissões de Educação ou de Infraestrutura, por exemplo, se mostraram menos exigentes.

Flávia Moreira Fernandes e **Leonardo Carvalho Ladeira** fecham a seção de artigos com uma investigação sobre os mecanismos de participação das parcerias celebradas com organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) no Estado de Minas Gerais. Para os autores, o modelo caracteriza-se por fomentar o terceiro setor e por propor a execução de políticas públicas de forma flexível e dinâmica. A legislação que regulamentou as parcerias em Minas Gerais previu mecanismos de participação definidos na Lei Estadual 14.870/2003 e no Decreto Estadual 46.020/2012; diversos dos quais já estão insti-

tucionalizados. Por outro lado, Fernandes e Ladeira apontam fragilidades como, por exemplo, a falta de informações sobre os termos de parceria nos sítios eletrônicos tanto dos órgãos estaduais parceiros quanto das oscips. Ou ainda a escolha unilateral, feita por dirigentes máximos de órgãos estadual, de um especialista da sociedade e de um membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas para integrarem a Comissão de Avaliação do Termo de Parceria. Tais evidências levam os autores a sugerirem um ajuste nos mecanismos de participação cidadã e controle da sociedade sobre as políticas públicas estaduais executadas via termos de parceria.

Desejamos boa leitura e aguardamos comentários e sugestões de autores e temas para os próximos *Cadernos*.

Marialice Emboava
Editora dos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1

Relendo os clássicos em época de crise: *Raízes do Brasil*, *Os donos do poder* e as anomalias da consciência histórica brasileira

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.32-1

Sérgio da Mata[1]

Resumo: Transcrição de palestra proferida em 19 de abril de 2016 no Pensando em Minas, programa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais destinado à divulgação e ao debate de estudos e pesquisas sobre política e temas relacionados ao Poder Legislativo. Nesta edição, o expositor analisa dois clássicos brasileiros, *Raízes do Brasil* e *Donos do Poder*, focando a influência de Weber na obra de Sérgio Buarque e Raymundo Faoro, respectivamente. O palestrante revisita conceitos como o homem cordial, patrimonialismo, capitalismo político e corrupção. Ainda sob as luzes weberiana, comenta algumas obras de Jessé Souza, como a *A modernização seletiva*, em que esse sociólogo analisa as interpretações do Brasil mais conhecida. Sérgio da Mata, por fim, aborda a obra *Fenomenologia do brasileiro*, do filósofo Vilém Flusser, para pensar aquilo que ele tem chamado de anomalias da consciência histórica brasileira.

Palavras-chave: Sociologia weberiana. Formação da sociedade brasileira. Patrimonialismo. Liberalismo. Consciência histórica.

Abstract: *Transcript of a lecture given on April 19, 2016 at* Pensando em Minas, *a TV program of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais aimed at the dissemination and debate of studies and research on politics and issues related*

1 Doutor em História pela Universität zu Köln (UK, Alemanha) e pós-doutor pela Faculdade de Ciências Culturais da Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder). Professor do Departamento de História da Ufop(Universidade Federal de Ouro Preto).

to the Legislative Power. In this edition, Sérgio da Mata analyzes two Brazilian classics, Raízes do Brasil *and* Donos do Poder*, focusing on Weber's influence on the work of Sérgio Buarque and Raymundo Faoro, respectively. The speaker revisits concepts such as the cordial man, patronage system, political capitalism and corruption. Still under the Weberian lights, he comments on some works by Jessé Souza, such as* Modernização Seletiva*, in which this sociologist analyzes the interpretations of Brazil's best known. The author, finally, approaches the work* Phenomenology of the Brazilian*, written by the philosopher Vilém Flusser, to think what Sérgio da Mata has called the anomalies of Brazilian historical consciousness.*

Keywords: *Weberian sociology. Formation of Brazilian society. Patronage system. Liberalism. Historical consciousness.*

Antes de tudo, queria expressar a minha gratidão pelo convite e pela honra de poder abrir este ciclo. Os colegas que me seguirão, os professores João Antônio de Paula e José Carlos Reis[2], são nomes cuja importância é reconhecida. Fazer a primeira exposição é uma deferênciaà qual tentarei fazer jus na noite de hoje.

Há pelo menos dez anos, tenho me dedicado quase que exclusivamente a estudar a história do pensamento histórico alemão dos séculos XIX e XX. Em se tratando, porém, desses dois autores a respeito dos quais me foi solicitado que falasse, Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, é compreensível que eu me sentisse de alguma forma inclinado a lhes dar uma atenção especial, por conta da influência de Weber em alguns de seus livros mais importantes.

Em *A fascinação weberiana* (Mata, 2013), dediquei uma seção a fazer uma pequena história intelectual da recepção de Max Weber no Brasil, e, é claro, Sérgio Buarque e Faoro têm um lugar muito importante nessa história. Ao mesmo tempo, é inevitável que, ao relermos esses autores hoje em dia, pelo menos duas

2 Palestrantes nos encontros seguintes do programa *Pensando em Minas.*

questões imediatas se coloquem. Neste momento difícil por que o País passa, sob todos os aspectos, quero crer que há uma razão a mais para voltar a esses textos seminais, *Raízes do Brasil* e *Os donos do poder,* originalmente publicados em 1936 e 1958. Sugeri, para minha palestra, o título *Relendo os clássicos em época de crise*, para, com base nesses dois livros seminais, tentar pensar aquilo que tenho chamando de anomalias da consciência histórica brasileira.

Quero crer que qualquer pessoa aqui presente com mais de 40 anos provavelmente tem passado pela desagradável experiência, nos últimos dias, de *déjà vu*, diante de crises que imaginávamos ter deixado para trás, de eventos que não gostaríamos de assistir novamente. A história insiste em nos pregar peças. A questão é a de tentar entender por que isso acontece entre nós. Faoro tem uma hipótese forte a esse respeito, à qual me filio e que vou expor mais adiante.

Tentarei ainda estender a discussão a dois outros autores. Um deles é um autor que tem atualmente uma presença muito forte na academia e inclusive na política brasileira: o professor Jessé Souza. Quanto ao outro, trata-se quase de um ilustre desconhecido. É um filósofo de origem tcheca que viveu no Brasil durante quase trinta anos, chamado Vilém Flusser. Flusser escreveu um livro brilhante, e que só foi publicado após a sua morte nos anos de 1990, chamado *Fenomenologia do brasileiro*.

Uma rápida palavra sobre o momento que vivemos no Brasil desde as chamadas Jornadas de Junho de 2013 e que atingiu o seu ápice, talvez, no último domingo, com a abertura do processo de *impeachment* da presidente Dilma. Acho que pelo menos três palavras definem o que temos vivido: uma delas, que aliás tem sido muito evocada, é a palavra "ódio"; a outra é a palavra "instituição" – geralmente empregada no plural; e a terceira (é uma sugestão da minha parte), é a palavra "melancolia".

Em relação à palavra "ódio", se a entendemos como um *pathos*, como um excesso das nossas afeições, ela está associada sobretudo a contraposições e oposições de natureza política,

em especial (mas não apenas) de um campo político-ideológico em relação a outro. Ela pode ser pensada também com base em pelo menos um conceito importante de Sérgio Buarque, e que vamos discutir dentro em pouco. Ao evocar a palavra "melancolia", estou me filiando ao sociólogo Wolf Lepenies. Seu primeiro livro, bastante influente aliás, se chama *Melancolia e sociedade*. Sua tese: a melancolia é um tipo de sentimento que adquire capilaridade social sobretudo após a vivência coletiva de grandes decepções, como se ela fosse irmã siamesa do desencanto com a utopia, tão logo a utopia não se realiza. O que sobra depois de uma utopia irrealizada é melancolia. Quanto à terceira palavra, "instituições", fica claro, nos últimos tempos, que uma parte da nossa sociedade as vê como algo essencialmente deturpado. No entanto, as instituições mantêm sua centralidade na sociedade; diria mesmo que algumas delas têm sido as garantidoras de um mínimo de estabilidade em meio ao maremoto por que temos passado. Evitarei, porém, uma última palavra, a palavra "golpe". Ela tem ganhado uma utilização muito ampla, inclusive nas universidades, mas a evito por acreditar que está mais eivada de intenção política que de intenção analítica. Deixou de ser um conceito técnico, um tipo ideal, e tornou-se um conceito político, ou antes: politizado.

As três palavras, os três termos que evoquei (ódio, melancolia, instituições), de uma maneira ou de outra, estarão presentes ou podem ser revisitados à luz do que Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro escreveram.

Alguém que admiro propôs a seguinte definição de clássico: clássico é aquilo que resiste ao envelhecimento. Autores repetidamente editados o são, evidentemente, porque continuam atuais não obstante terem escrito seus livros décadas atrás, em um contexto histórico totalmente diferente do atual. Isso nos coloca diante de uma pergunta difícil: uma sociedade em que a leitura de *Raízes do Brasil* e *Os donos do poder* continua atual é uma sociedade histórica no sentido pleno do termo? Vinda de um historiador, tal pergunta pode parecer absurda. Desde sempre, porém, os próprios historiadores sabem que entender história também significa refletir sobre o avesso da história – e o avesso

da história existe. Os sociólogos costumam chamar tais coisas de estruturas. Alguns, como Reinhart Koselleck, têm se referido a estruturas de repetição em história. A repetição acontece em história, e não é preciso ter lido Kierkegaard ou *O 18 de Brumário* de Marx para saber que as coisas eventualmente se repetem, ou que ao lado da dinâmica há também estabilidade. Assim, iniciaremos nossa discussão emitindo um juízo só aparentemente paradoxal: à história pertence também o seu oposto. A história, claro, não se desenvolve em círculos; não estou pensando naquele tempo circular de que fala *Mircea Eliade*, mas em fenômenos que têm perenidade, em fenômenos que têm uma natureza estrutural. Nesse sentido, sim, ler *Raízes do Brasil* e *Os donos do poder* continua importante. Num segundo momento, como prometi, evocarei as contribuições de Jessé Souza e Vilém Flusser e arriscarei algumas elucubrações.

Não posso evitar, porém, de fazer algumas observações a respeito do meu quarteto. Desses quatro autores, três são juristas de formação: Sérgio Buarque, Faoro e o próprio Jessé Souza. Dos quatro autores, dois têm uma aproximação muito forte com o método histórico. Sérgio Buarque e Faoro têm um trabalho fortemente marcado pela perspectiva histórica, inclusive do ponto de vista do método investigativo, do trabalho com documentação, etc., enquanto Jessé e Flusser fizeram um trabalho mais analítico, que não se enquadra tanto na perspectiva histórica. Dois desses autores se aproximam muito da forma "ensaio": *Raízes do Brasil* é essencialmente um ensaio, bem como *Fenomenologia do brasileiro*. Jessé e Faoro têm perspectivas mais sistemáticas e "convencionais" do ponto de vista retórico e estilístico. Dos quatro, pode-se dizer que três são "weberianos", embora o sejam em grau muito variado: Sérgio Buarque, Jessé e, em especial, Faoro. Um último dado interessante: dos quatro, os três brasileiros se aproximaram do PT em algum momento das suas trajetórias. Flusser retornou à Europa antes do surgimento do partido, e não consta que tenha se entusiasmado por ele, mais tarde.

Mas falemos de Sérgio Buarque de Holanda. Não vou fazer uma síntese minuciosa de Raízes, livro bastante conhecido de

todos nós, mas uma das coisas que vale a pena ser mencionada é que – se não me engano é Antonio Candido quem afirma isso num dos seus textos – trata-se de um livro quase-alemão. Sérgio Buarque morou quase dois anos na Alemanha. Passou por Hamburgo e se estabeleceu em Berlim, onde morou de junho de 1929 a janeiro de 1931. Lá trabalhou como correspondente dos *Diários Associados*, fez inclusive alguns trabalhos de tradução. Ele teria feito as legendas de *O Anjo Azul*, o famoso filme com Marlene Dietrich. Enfim, estava em Berlim no momento mais exuberante e complexo que aquela cidade teve, no período da República de Weimar, e deixou lá um filho. Essa história do filho do Sérgio foi recontada há pouco pelo Chico Buarque, num livro que muitos aqui seguramente terão lido. A despeito da vida febril da capital alemã daqueles dias, e do estilo de vida "intenso" que lá teve, Sérgio Buarque ainda achou tempo para escrever. Voltou com um manuscrito do que, imaginava, seria uma "Teoria da América". Parte desse manuscrito foi publicado em 1935, no ensaio *Corpo e alma do Brasil*, o qual servirá de base a dois dos capítulos de *Raízes do Brasil*. É um livro bem escrito, inspirado, denso; um referencial para nós, historiadores e cientistas sociais brasileiros. Raízes foi bem definido pelo saudoso professor Francisco Iglesias como um livro impressionista, e isso não por ser um ensaio. O gênero "ensaio" estava em ascensão nos anos de 1920 e 1930, dentro e fora do Brasil.

A presença deste racionalista a toda prova que foi Max Weber é muito seletiva em Raízes. Aliás, de nada que Sérgio Buarque tenha escrito pode-se dizer que tenha sofrido influência preponderante de *um* autor ou de *uma* teoria social. Ele sempre foi essencialmente eclético nas coisas que escreveu, embora saibamos que o marxismo jamais significou grande coisa para ele. Uma leitura acurada mostra que mesmo quando não é explicitamente citado, alguns conceitos weberianos são mobilizados. É o caso do famoso capítulo "O semeador e o ladrilhador", que trata da formação urbana no Brasil, contrapondo-a à urbanização na América espanhola: aqui, espontaneísmo; lá, planejamento e racionalização. Roberta Marx Delson mostrou, num estudo importante, que essa dicotomia não corresponde à realidade histórica das coisas. Mas podemos deixar a questão de lado aqui.

Há certa dívida de Sérgio Buarque com a sociologia da cidade feita por Weber (1999) em *Economia e sociedade*. A biblioteca pessoal de Sérgio está preservada na Unicamp, e quando se tem seus livros nas mãos – eu tive esse cuidado e interesse – pode-se ver o quão acuradamente Sérgio Buarque os leu, a levar em consideração a quantidade de grifos, anotações e observações feitas à margem. Enfim, há em *Raízes* a presença de Weber, como também na sua análise da ética do trabalho (ou antes: de sua ausência) na América portuguesa. Como se sabe, Sérgio Buarque constrói uma caracterologia do homem brasileiro tendo como seu oposto aquele diligente puritano inglês ou norte-americano, tão bem analisado em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*.

Outro ponto: a análise do chamado "homem cordial", um dos aspectos tematizados em *Raízes* que mais marcou nossas ciências humanas, até mesmo o senso comum, é uma ideia que ganhou uma capilaridade social muito grande no Brasil. Sérgio Buarque analisa essa ética do fundo emotivo, mostrando que o contraposto dessa emocionalidade, dessa valorização do afetivo, é, basicamente, o puritano anglo-saxão. Weber mostra na *Ética protestante* que a própria amizade entre os puritanos ingleses era malvista: a devoção se volta apenas a Deus e a mais ninguém. A única relação profunda, intensa, que se tem como legítima é a de tipo vertical – entre criatura e criador; ao passo que entre nós as "boas relações" e a "amizade" são dispositivos fundamentais da vida social. No Brasil quem não tem "amigos" é, por assim dizer, um pária. Sérgio Buarque não foi o primeiro a usar o conceito de "cordialidade", mas deu a ele uma consistência e uma sistematização inéditas.

Convém lembrar que, na década de 1920, passou pelo Brasil o conde russo Hermann Keyserling, autor das *Meditações sul-americanas*. Keyserling era um filósofo diletante, mas nesse livro há inúmeras passagens que se aproximam das análises de Sérgio Buarque, o que é fácil de entender, porque Keyserling fora muito lido pelos modernistas paulistas. Ele veio ao Brasil, teve contatos próximos com Oswald de Andrade e deixou suas marcas, inclusive, no *Manifesto antropófago*, no qual é citado

nominalmente. A visão do europeu a respeito do sul-americano como um tipo emotivo já era algo razoavelmente comum na época, tanto em Keyserling como em outros autores. A rigor, a "cordialidade" não foi inventada por Sérgio Buarque. Mas uma distinção importante deve ser feita. Para Sérgio Buarque a cordialidade não é sinônimo de bondade, de afabilidade, de simpatia. Cordialidade vem do latim cordis, coração. Então, cordialidade diz respeito a esse homem que é dominado por suas emoções, ou melhor, que é movido por uma economia emocional da ação. Pode ser que haja aí também uma ascendência indireta de Weber.

Mas há também momentos profundamente antiweberianos – eu não diria sequer não-weberianos – em *Raízes do Brasil*. O livro tem uma construção curiosa, porque o início e o fim são muito diferentes em seus fundamentos. Sobretudo no capítulo "Nossa revolução", que é o mais político. Convém notar que todos os livros posteriores de Sérgio Buarque, até os anos 1970, como *Monções e Visão do paraíso*, não trataram de política. A política só retorna à obra de Sérgio Buarque na década de 1970.

No capítulo "Nossa revolução", em especial na primeira edição de 1936, nada se encontra de weberiano. Weber era sabidamente um liberal, liberal na tradição alemã de fins do século XIX e início do século XX. Para o liberal alemão daquela época, a ação do Estado era importante, defendia-se um papel ativo do Estado na vida social, na garantia das liberdades políticas, da representação e da cidadania. Nos últimos anos de sua vida, depois da Primeira Guerra Mundial, Weber aproxima-se cada vez mais do princípio da democracia representativa e se converte enfim ao republicanismo. O Sérgio Buarque de 1936 é muito mais ambíguo em suas posições.

O que torna as coisas complicadas para o leitor contemporâneo é que o livro que ele normalmente têm em mãos é a 5ª edição. A primeira edição, como disse, tem uma série de parágrafos que posteriormente foram expurgados ou drasticamente retrabalhados. Naquele momento, Sérgio Buarque definitivamente não era um liberal; muito pelo contrário. Alguns autores que

ele leu – o que sabemos hoje pela pesquisa em sua biblioteca e pelo cruzamento de outras fontes – estavam em um campo político muito próximo do campo mais conservador da Alemanha da época, a assim chamada "revolução conservadora". Autores como Carl Schmitt, que é citado em 1936, desaparecem na 2ª edição. Outro autor importante, a cuja leitura ele credita ter-se convertido à história – já que, até então, era muito mais um crítico literário –, foi Ernst Kantorowicz. Em 1927, Kantorowicz, que era judeu de direita, publicou uma biografia de Frederico II, que pode ser entendida como um hino ao cesarismo político. Essa biografia será, inclusive, lida por todo o primeiro escalão do partido nazista. Depois de 1933, Kantorowicz foge para o exílio, tendo relutado muito a deixar que seu livro fosse reeditado. Vejam que a paisagem política alemã do período em que Sérgio lá viveu e com a qual ele dialogou definitivamente não estava próxima do campo liberal.

Sérgio Buarque de Holanda afirma literalmente que a ideia de que expedientes tirânicos nada realizam de duradouro seria apenas uma das muitas "invenções fraudulentas" da "mitologia" liberal. Nos anos de 1920 e 1930, ele está ainda marcado pela leitura de autores como André Gide e Thomas Mann, cujas posições naquele momento eram de forte rejeição à tradição iluminista. No caso de Thomas Mann, isso costuma ser conhecido por poucos, porque o livro importante para entendê-lo antes de sua conversão à democracia é *Confissões de um apolítico*, obra que poucos no Brasil, além de Sérgio Buarque, se deram ao trabalho de ler. Nas *Confissões* há tudo, menos simpatia pelo ideal democrático. Como muitos intelectuais da época, ele manifestava resistência ao liberalismo político, e Sérgio Buarque parece acompanhá-lo de perto entre as décadas de 1920 e 1930. Em Sérgio Buarque, encontramos menções a autores que estavam no campo ainda mais conservador, como Georges Sorel, cuja ideia básica nas *Reflexões sobre a violência* ele evoca sublinarmente várias vezes; ou Oswald Spengler, provavelmente o pensador alemão conservador que ele mais leu à época. Seu exemplar de *O declínio do ocidente* está minuciosamente anotado, mas as menções feitas a Spengler na 1ª edição de *Raízes* são retiradas na edição de 1948. Kurt Breysig é outro dos nomes expurgados nas edi-

ções posteriores do nosso "clássico por amadurecimento", como o caracterizou recentemente Luiz Feldman.

Por fim, outro elemento importante desse Sérgio não-weberiano é o seu romantismo jurídico. Em várias passagens da edição original, e que não puderam ser totalmente refeitas posteriormente, defende-se uma ideia que, depois, se tornará conhecida através do famoso ensaio de Roberto Schwarz: *As ideias fora do lugar*. Uma das ideias-chave da "revolução conservadora" dos anos de 1920 e 1930 é que a democracia não dá certo na Alemanha porque se trata de ideias vindas de fora e, portanto, não se adaptam à "alma" alemã. Esse argumento, romântico em essência, está presente nas reflexões feitas por Sérgio a respeito de nosso sistema legal. Quando é lida de maneira mais contextualizada, à luz de um trabalho cuidadoso de reconstrução, percebemos que a famosa frase, tantas vezes citada, de que no Brasil a democracia geralmente não teria passado de um "mal-entendido", adquire outra conotação um pouco mais próxima de um pensamento assumidamente antidemocrático. Não a democracia, mas o personalismo corresponderia às nossas verdadeiras "raízes"...

Nada disso significa que o autor não tenha mudado de posições ao longo do tempo e – é claro – que a reformulação do livro não possa ter correspondido a elas. Estou ciente disso. Mas é importante perceber que *Raízes do Brasil* é um livro que está constituído de maneira muito paradoxal. Infelizmente, a interpretação de Antonio Candido – que hoje tem sido cada vez mais contestada – serviu muito mais para fundamentar uma tradição do que eu chamo de uma 'hermenêutica afirmativa' desse clássico. É passada a hora de abandonarmos essa interpretação.

Retomando o fio da meada, diria que, a despeito de tudo isso, pelo menos duas intuições fortes Sérgio Buarque mantêm-se ainda operacionais. Uma é o seu diagnóstico do nosso déficit de racionalização (no sentido que esse conceito assume em Weber). Cito um exemplo: como a sociedade brasileira moderna, que dispõe de uma intelectualidade importante, universidades de prestígio e governos bem-assessorados tecnicamente, ainda

se mantém com uma perspectiva de planejamento tão débil que permitisse que vivêssemos a assustadora crise hídrica de 2014? A análise de Sérgio confirma algo que o nosso "mundo da vida" confirma todo o tempo: planejamento não é algo que a sociedade brasileira assuma de maneira consciente.

O outro aspecto é a sua análise do homem cordial. Infelizmente, isso continua atual. Retorno à discussão em relação ao ódio político que temos vivido no Brasil há quase dois anos e à dificuldade de construir um espaço de diálogo reacional na esfera pública, à base de argumentos reacionais; à deterioração do ambiente de discussão política e de convívio civilizado; a práticas reprováveis como hostilizar uma pessoa que chega a um restaurante, que embarca num avião, porque é desse ou daquele partido ou dessa ou daquela agremiação, porque pertence ou não ao governo. Quando tais práticas começam a se proliferar, percebemos o lado perverso da cordialidade, do *ethos emocional*. Sérgio Buarque estava atento a isso.

Passo agora ao nosso segundo clássico, Raymundo Faoro. *Raízes do Brasil* e *Os donos do poder* são livros muito diferentes, e não apenas na sua extensão. A 1ª edição de *Os donos do poder*: *formação do patronato político brasileiro* é de 1958. Um livro relativamente modesto nas suas dimensões, mas que duplicou de tamanho em 1975, quando foi reeditado. Desta vez podemos dizer que se trata de um livro essencialmente weberiano... Eu já ia me esquecendo de dizer: ao contrário do que se costuma afirmar, Sérgio não foi o primeiro a evocar Weber com propriedade no Brasil. De fato, o papel de pioneiro cabe a Alceu Amoroso Lima. Artigos de jornal de sua autoria, de 1925 e 1926, já mencionam os Ensaios de sociologia da religião de Weber. Em todo o caso, e retornando a Raymundo Faoro, Weber é de fato estruturante em seu pensamento. Embora as referências intelectuais em *Os donos do poder* sejam inúmeras, a ideia-chave, a análise do patrimonialismo, é weberiana *tout court*.

Sua esplendorosa genealogia do estamento burocrático brasileiro reforça em nós a sensação de que os anos 1950 foram mesmo uma década sem igual no Brasil. Do ponto de vista polí-

tico, tem-se JK; musicalmente, o surgimento da Bossa Nova e da obra de Villa-Lobos; na literatura, a publicação de obras como *Morte e vida severina* e *Grande sertão: veredas*; na sociologia, a publicação da tese de Maria Isaura Pereira de Queiróz sobre o movimento do Contestado e, claro, *Os donos do poder*, de Faoro.

A tese central, bastante simples, é que, ao longo da nossa história, os detentores do poder político no Brasil, como já antes em Portugal, impuseram uma lógica patrimonialista ao Estado, transformando-o num estamento autônomo, cuja manutenção onerosa acaba por sufocar as possibilidades de desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, o Estado exaure a dinâmica econômica da sociedade. Ao escrever a história da hiperbolização do papel e da força do Estado, Faoro usa uma imagem forte: o patrimonialismo luso-brasileiro trazia em si o germe do "suicídio econômico".

Se vocês consultarem *Economia e sociedade*, verão que uma das formas de dominação anteriores ao desenvolvimento da dominação burocrática é justamente o que Weber chama de dominação patrimonial. É um fenômeno generalizado no mundo, ocorre em diferentes épocas e em sociedades. A construção desse argumento é muito parecida em Sérgio Buarque e em Faoro, traduzindo o que alguns chamam de tese do "iberismo". Para entender o Brasil, seria preciso voltar ao passado, àquela sociedade que forneceu algumas das instituições fundamentais da sociedade brasileira contemporânea; portanto, há que se voltar a Portugal.

Faoro faz uma análise do não desenvolvimento do feudalismo na Península Ibérica e sugere – é um argumento muito instigante – que, naquelas sociedades em que houve feudalismo, como França, Alemanha e inclusive Japão (na época anterior à Revolução Meiji), o poder não é altamente centralizado, o que, com o desenvolvimento do tempo, permite um desenvolvimento "mais sadio" do aparato estatal na sua relação com o campo econômico. A Península Ibérica seria uma exceção, ou antes, não se enquadra nesse modelo de desenvolvimento histórico. Então, onde quer que tenha se formado uma sociedade estamental,

com uma forte tendência para a centralização política, se daria um desenvolvimento insuficiente das forças de mercado, do capitalismo, portanto.

Há uma coisa decisiva para a qual poucos comentadores atentaram. Muitas vezes Faoro usa um termo que parece estranho, ao se referir ao estado português e ao estado em formação no Brasil: capitalismo político. Ora, "capitalismo político" é um conceito de Weber, que o emprega em *Economia e sociedade* e, com muito mais propriedade ainda, em seu grande trabalho de 1909 *Agrarverhältnisse im Altertum* (Relações agrárias na Antiguidade). Weber usa o termo "capitalista" como um tipo ideal, no sentido lato de uma atividade que visa a obtenção de lucro. Para Weber, no Mundo Antigo há capitalismo, mas esse capitalismo é essencialmente político. Como assim? Retomemos sua análise da queda de Roma. Para Weber, esse processo adveio, em última instância, do fim do processo de expansão imperial. Com o fim das guerras de conquista, cessara o abastecimento de novas levas de mão de obra escrava, de modo que a base do sistema começa a colapsar. O sistema escravista antigo, sobretudo em Roma, estudado por Weber em sua tese de livre-docência, se mantinha à custa das guerras – que, como dizia Clausewitz, são da política por outros meios. A base de funcionamento do sistema econômico não era portanto econômica em si mesma, mas *política*. Eis porque Weber usou várias vezes o conceito de "capitalismo político" para a Antiguidade; mas não só para ela. A época do mercantilismo demonstra a existência de um estado altamente interventor, definidor da lógica da esfera econômica. Dessa maneira, o uso que Faoro faz do conceito de capitalismo político é rigorosamente fiel ao espírito da análise de Weber.

Assim, o Estado brasileiro gradativamente se torna, à medida que se constitui e capilariza na estrutura social, algo que poderíamos chamar de um ator histórico absoluto. Ele exaure as forças que possibilitariam o desenvolvimento econômico. Faoro menciona Joaquim Nabuco, para quem em nosso país "tudo se espera do Estado". Trata-se de um macroator histórico, hegelianamente falando. Para Faoro, o patrimonialismo, pela sua lógica de funcionamento, "rouba" energias da verda-

deira força motriz da sociedade, ao prejudicar o livre desenvolvimento das forças de produção. Numa sociedade patrimonialista, o mercado apresentaria uma lógica manca; ela é uma sociedade em que as forças dinamizadoras perdem muito de sua "potência"; é uma sociedade de certa forma condenada a se repetir, mesmo a se congelar. Não é à toa que esses últimos termos reaparecem sempre na análise de Faoro: "congelamento", "aprisionamento", "escudo de ferro". O último parece inspirado na famosa "jaula de ferro" cunhada por Talcott Parsons em sua tradução de Weber, se bem que num sentido um pouco diferente. Em suma, o patrimonialismo não é apenas a expressão de uma realidade do passado: ele mata o futuro. Em um artigo de 1993, Faoro explora melhor essa relação entre uma sociedade com baixo potencial de renovação (ou inovação) histórica e patrimonialismo. Eu cito:

> A história, por não ter o país uma sociedade civil viva, desenvolve-se em decorrência dos impulsos ditados pelo poder púbico. Em consequência, em lugar de projetar um desenvolvimento que se expande para o futuro, triturando o passado, superando-o em novas manifestações, a história é recorrente, repetitiva. Não temos um processo histórico, mas uma sucessão temporal, com retornos de formas e de tempos que não passam de um recondicionamento de um outro tempo. Resta, então, ao observador, reencontrar-se, [conclui ele], com a reprise de um espetáculo já visto e que deveria estar arquivado nos anais dos cronistas. (FAORO,1993, p. 17-18).

Com efeito, a análise do patrimonialismo continua atual. Veja-se a dificuldade de uma determinada corporação profissional, como é a dos taxistas, em aceitar a livre concorrência, fundamento da economia de mercado. A quem se recorre a fim de evitar a liberalização do mercado de transporte de pessoas? Ao poder público, à justiça, aos tribunais. Isso nunca causa estranheza no Brasil, achamos normal. Se pensarmos ainda na atuação do BNDES na última década, talvez não cheguemos a uma conclusão diferente. Creio que essa lógica, a do patrimonialismo, se manteve e até se reavivou, apesar de toda a gritaria em torno do "neoliberalismo". Caso Faoro tivesse aceito o convite para ser o vice de Lula em 1989, imagino que ele não veria com

bons olhos o desenvolvimento posterior das relações entre estamento burocrático e sociedade no Brasil.

Podemos nos voltar agora para Jessé Souza, sociólogo que tem uma obra importante, conhecida. Ele tem afirmado já há vários anos que na obra Sérgio Buarque e Raymundo Faoro se constitui o fundamento que ele, Jessé, chama de sociologia da inautenticidade brasileira. Ambos seriam os pais de uma teoria que teria se tornado uma verdadeira ideologia no Brasil, na medida em que encontrou uma ampla recepção para além da academia, e cujo cerne seria constituído pela tese do patrimonialismo. Para Jessé, essas construções sociais da realidade tendem a justificar, de maneira "pseudocrítica" (a expressão é dele) a realidade em que vivemos, mais obscurecendo-a que elucidando-a – daí ele se valer de termos duros para caracterizar essa tradição, tais como "pseudocrítica" e "pseudociência". Ele realiza uma crítica vigorosa e que faz jus ao seu grande talento; mas é também uma crítica que, por sua vez, não está isenta de problemas. Vou me ater a alguns deles.

O primeiro livro em que Jessé se volta contra o "legado" de Sérgio Buarque e Faoro é o seu *A modernização seletiva*, numa seção em que pretende passar a limpo as interpretações do Brasil mais conhecidas. Em última análise, Jessé propõe uma ruptura com o que ele chama de "ciência social conservadora", a fim de voltar a tematizar o problema que ele vê como fundamental da sociedade brasileira, o problema da desigualdade. Ele classifica a análise de Sérgio Buarque como um "iberismo" quase filosófico, e Faoro como representante de um "iberismo institucionalista". Com isso se sugere que a raiz de nossos problemas não deveria ser buscada na longuíssima duração, em Portugal, mas no processo mesmo da formação da sociedade brasileira.

Nesse empreendimento Jessé Souza tende, às vezes, a fazer uma leitura um pouco rápida demais dos "clássicos". Fiquemos apenas num exemplo. Ele considera que o livro do Sérgio Buarque se organiza em torno de uma ideia-diretriz, o personalismo ibérico. Este me parece, inclusive, outro aspecto da contribuição do Sérgio Buarque que se mantém atual. Observe-se como,

no campo político brasileiro, os poucos partidos que ainda tinham uma certa representatividade autêntica, alguma vitalidade interna e uma identidade ideológica mais bem-delineada, também esses partidos sucumbiram à lógica do caciquismo, do personalismo. Vivemos, parece-se, um momento deveras infeliz nesse sentido, o que tende a confirmar a análise do personalismo em *Raízes do Brasil*. Jessé, entretanto, vê aí a ideia diretora do livro, o que me parece arbitrário. O livro de Sérgio Buarque é muito mais plural nas suas proposições, muito menos orgânico do que parece, embora as alterações feitas ao longo de sucessivas reedições possam dar essa impressão. Basta compararmos a primeira à segunda edição para percebemos como a estrutura de *Raízes* é polinucleada. Não há, a rigor, um eixo temático ou argumentativo central.

Quando Sérgio Buarque fala em "personalidade", ele o faz de maneira análoga ao que os alemães das duas primeiras décadas do século passado chamavam de *Persönlichkeit*, o que não é bem sinônimo de "indivíduo". O que se tem em mente é aquela figura que se destaca por uma série de qualidades, sejam elas artísticas, políticas, intelectuais. Não se trata de um sinônimo de "indivíduo" ou "individualismo". Para Jessé, Sérgio veria a raiz dos nossos males no personalismo, mas uma análise cuidadosa não confirma essa pretendida centralidade, tal como a encontramos no livro de Faoro. Ou seja, Jessé atribui a *Raízes* um grau de coerência de construção e sobretudo de formulação que estudos recentes – de João Kennedy Eugênio (2010), de Leopoldo Waizbort (2011), de Luiz Feldman (2016) e o meu próprio (Mata, 2016) – estão longe de confirmar. Já no livro do Faoro, Jessé encontra elementos que, de fato, o autorizam a falar numa estrutura teleológica.

No entanto, não creio que o eixo da crítica de Jessé a esses dois clássicos se sustente. Não é a análise do Faoro que é a-histórica: *é o fenômeno que ele descreve.* Estamos falando de um fenômeno, o patrimonialismo, que já estava presente na Península Ibérica no início do Estado Moderno, nos séculos XVI e XVII, mas que continua presente na vida pública brasileira. O simples fato de que o governo brasileiro ainda hoje mantém 25 mil car-

gos comissionados já diz o bastante. Não dispomos de uma burocracia no sentido weberiano. O estado burocrático no sentido weberiano, profissionalizado, técnico, é no Brasil muito mais a exceção do que a regra. Tendo a crer que a sociedade brasileira tem a esse respeito algo, sim, de a-histórica. Seria essa a "patologia" do Estado brasileiro (ou antes: da forma como concebemos o seu papel em nossa sociedade). Partindo da obra de Weber, Faoro nada inventou, mas pura e simplesmente diagnosticou – trata-se do problema do patrimonialismo.

Jessé Souza acredita que o ponto de vista de Faoro e de Sérgio Buarque é o do liberalismo; seria esta, no seu entender, a patologia a extirpar. Por detrás da tese do patrimonialismo se esconderia uma crítica ferrenha ao Estado enquanto um ator coletivo "forte". Estaria subjacente, assim, a ideia de que o mercado deveria adquirir um maior protagonismo entre nós. Em *A modernização seletiva*, Jessé escreve que a tese do patrimonialismo seria a expressão mais duradoura do pensamento liberal nas ciências sociais brasileiras. Portanto, e em última análise, o que se pretende é "desmascarar" a quintessência ideológica do patrimonialismo enquanto problema sociológico.

Em seu *A ralé brasileira*, Jessé retoma a crítica aos nossos clássicos, livros que não passariam de "leituras liberais pseudocríticas" do dilema brasileiro. Ele acrescenta agora um outro elemento que acredita central na visão de mundo conservadora – a temática da corrupção, ou, melhor dizendo: da hipersensibilidade à corrupção enquanto subproduto da tese do patrimonialismo. A introdução dessa nova variável acontece em 2009, não por acaso no contexto do julgamento do "mensalão" pelo STF. Para Jessé, a temática da corrupção no Brasil adquirira uma dimensão "folclórica", quando na verdade, diz ele, se trataria de um fenômeno *congênito* ao capitalismo. Haveria portanto uma afinidade eletiva entre capitalismo e corrupção. Eis o raciocínio: por força da tese do patrimonialismo, entranhada na nossa maneira de perceber o mundo – daí seu sentido ideológico –, a nossa percepção da realidade seria deformada. Tomaríamos a consequência (a corrupção do sistema político) por causa. Daí ser estratégico a tentativa de "desmon-

te" da tese do patrimonialismo, sem com isso, porém, arranhar a reputação de Weber.

Vejamos. Para Jessé, Sérgio Buarque e Faoro fazem mau uso do conceito de patrimonialismo. O conceito weberiano de patrimonialismo, afirma, é "um conceito inaplicável ao Brasil dos séculos XIX e XX". E continua: "O patrimonialismo não pode existir em um contexto de economia monetária avançada" (SOUZA, 2009, p. 61). O patrimonialismo seria para Weber um conceito histórico, aplicado apenas a determinados casos específicos, especialmente o da China pré-moderna. Justamente aqui se revela a excessiva pressa do crítico.

Quando temos diante de nós o capítulo de Weber sobre o patrimonialismo em *Economia e Sociedade*, é inequívoco (gostaria de sublinhar esse "inequívoco") que o patrimonialismo para o historiador e sociólogo alemão não é um conceito histórico, mas sim um tipo ideal. Um conceito histórico se refere a eventos que se manifestam em contextos históricos únicos, são correlações de fenômenos únicos, não-passíveis de generalização. São *singularidades*. Já o tipo ideal, por sua própria natureza, é um tipo abstrato, que nos permite (como no caso das três formas puras de dominação de Weber) aplicá-lo em "n" momentos diferentes da história. E isso vale para o patrimonialismo em Weber, que escreve: "O patrimonialismo é compatível com a economia de subsistência e com a economia de troca, com a constituição agrária pequeno-burguesa e a de senhorios territoriais, portanto e de forma importante para nós, compatível com a presença ou ausência da economia capitalista" (WEBER 1999, p. 306).

Poderia evocar outras passagens, mas não vou cansá-los com isso. Não se trata de "fazer justiça" aos nossos clássicos, naquilo em que a sua contribuição ainda possa se mostrar relevante para nós, mas de mostrar que nada impede, a partir da obra de Weber, a aplicação do conceito de patrimonialismo à sociedade brasileira dos últimos séculos, seja em contexto pré-capitalista, seja em contexto capitalista.

Eis aí alguns problemas da crítica que Jessé Souza faz ao que ele chama de nossa "sociologia da inautenticidade", ao suposto conservadorismo intrínseco às análises de Sérgio Buarque, Faoro e Roberto da Matta. Como disse, o patrimonialismo *não* é um conceito diretor em *Raízes do Brasil* (tal como o será em *Os donos do poder*). Segundo ponto: Sérgio Buarque não era um "weberiano". Ele deriva o patrimonialismo, que aliás é mencionado rapidamente em uma única página de Raízes, do familismo, da força dessa instituição central em nossa sociedade. Diga-se de passagem: na nossa talvez mais que em outras, haja vista o discurso dos deputados no domingo passado (*post scriptum*: 16 de abril de 2016, data da votação do *Impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados). O papel central da família entre nós ocorre, possivelmente, por força de compensação. A relação do brasileiro com as instituições é sempre eivada de desconfiança (os chamados "intelectuais" não são exceção), de insegurança. Criamos e empregamos prototaxonomias exóticas, como a de leis que "pegam" e leis que "não pegam". O que sobra? Sobra a família. Daí essa enorme centralidade que ela adquire no discurso e na prática social dos brasileiros. A família supostamente "pega" e tem de "pegar": ela é, por assim dizer, a mais absoluta das categorias absolutas do nosso imaginário social. Como quer que seja, não é a partir de Weber que Sérgio Buarque deriva o patrimonialismo do familismo, mas Jessé não está atento a isso.

Há mais. Ao contrário do que Jessé imagina, o tema da corrupção está presente na obra de Weber, onde, aliás, é associado ao fenômeno do patrimonialismo. Transformar a corrupção em objeto de investigação não é, como pretende o autor brasileiro, um indício de que a ciência social assuma uma feição moralista ou "liberal". Seu herói no campo da sociologia, Weber, sabidamente não construiu uma sociologia da corrupção, mas poderia tê-lo feito. Nas últimas páginas de *Economia e sociedade*, Weber analisa o sistema político norte-americano do século XIX, que ele conhecia pela leitura das obras de Hugo Münsterberg, um psicólogo que era seu amigo e que havia se radicado em Harvard. Münsterberg publicou em 1902 um livro em dois volumes sobre os Estados Unidos, em que discute minuciosamen-

te o chamado *spoils system*. Do que se trata? O sistema político norte-americano, no século XIX, tinha várias semelhanças com o sistema político brasileiro de hoje, tanto que o referido *spoils system* também era denominado *patronage system*, "sistema patrimonial". Quando um político era eleito, uma quantidade enorme de cargos era negociada e utilizada, segundo seus interesses, para satisfazer uma vasta clientela. Essa realidade prevaleceu até a reforma de 1883, que garantiu uma efetiva burocratização/profissionalização da administração pública. Weber faz várias referências ao fato de que esse sistema nos Estados Unidos no século XIX, o *patronage system*, favorecia a corrupção – obviamente por razões estruturais, não por razões morais. Ou seja, a corrupção era um dado do sistema porque o serviço público ainda não tinha sido "racionalizado" como no serviço público alemão, cuja modernização ocorrera bem antes.

Corrupção não é portanto um tema moral em Weber, é um fenômeno social. E tal fenômeno, como qualquer outro, pode ser reduzido a causas, sendo elas de natureza institucional (isto é, derivam de um nível insuficiente de institucionalização a partir de premissas modernas, impessoais). Weber estabelece, assim, uma relação direta entre patrimonialismo no sistema político e corrupção. Não insistiremos nas citações, pois qualquer um de vocês pode consultar por si mesmo o segundo volume de *Economia e sociedade*.

Jessé não reconhece a ética/eticidade como potência social específica. Basta lembrar que para Weber o capitalismo moderno é algo totalmente diferente da sistematização da ganância. Ganância houve em todas as épocas da história. O espírito do capitalismo, por sua vez, implica uma moderação, uma disciplinarização ascética desse desejo irrefreado de ganho, deste "impulso aquisitivo", como o chamava Werner Sombart. Nesse sentido, o termo "ética" está longe de ser um mero apetrecho para Weber. A ética capitalista significa, sim, um processo de disciplinarização na forma de lidar com o trabalho e com os frutos do trabalho. Uma poderosa ênfase no trabalho diligente, mas não no gasto. Nos termos de Weber, nada mais impróprio do que ver na corrupção uma consequência *necessária* do desenvolvimento do espírito do capitalismo!

Disso decorre que seria recomendável um pouco mais de cuidado quando nos deparamos com as manifestações públicas de setores da sociedade, para os quais a corrupção se torna o elemento detonador central da ação e do discurso políticos, da participação, da tomada de posição, da saída às ruas. Trata-se aqui, inclusive numa perspectiva weberiana, de um fenômeno a ser mais bem-abordado sociologicamente e não simplesmente caricaturado como uma fuga do problema fundamental (pergunto-me se está ao alcance da ciência social determinar *ex cathedra* qual seria esse "problema fundamental"), como um mero pretexto para a desmoralização do Estado ou como uma consequência inevitável de um liberalismo sem limites.

Já me estendi bastante, mas não posso deixar de introduzir Vilém Flusser em nossa discussão. Na sua *Fenomenologia do brasileiro*, há uma passagem que a muitos parecerá perturbadora. Não creio que Faoro chegou a conhecê-la, mas imagino que, fosse esse o caso, talvez a subscrevesse. Num inspirado capítulo, chamado "Defasagem", Flusser afirma: "O brasileiro pensa a-historicamente, até e especialmente se se interessa por história" (FLUSSER 1998, p. 77). É uma formulação aparentemente contraditória, absurda até. Essa e muitas outras colocações de Flusser (2002, p. 117-125) poderiam nos desconcertar, no entanto a literatura etnológica está repleta de exemplos de sociedades com uma baixa sensibilidade para o histórico. Onde predomina, a adotarmos a terminologia de Joachim Ritter, mais a "mnemosine histórica" do que o "senso histórico" (RITTER 1974, p. 126-131). A consciência histórica é uma construção social, um produto social; ela nada tem de "natural" (ao passo que a consciência temporal é inata, como demonstrou Edmund Husserl em princípios do século XX). E uma vez que este conceito não é propriamente consensual, mesmo entre os especialistas, advirto que o emprego na acepção do historiador Theodor Schieder, para quem a consciência histórica implica estar ciente "de que o ser humano e todas as instituições e formas de vida comum por ele criadas existem no tempo, ou seja, têm uma origem e um devir, e que elas não apresentam nada que seja estável, imutável ou destituído de premissas" (*apud* JEISMANN,1997, p. 42).

É o que basta para que elaboremos com clareza o nosso argumento central: *em algumas sociedades modernas, não obstante sejam inquestionavelmente modernas, a consciência histórica eventualmente pode se constituir como uma "falsa consciência"*. Trata-se de um discurso elaborado e mantido pelas elites intelectuais, historiadores inclusive, mas ao qual não corresponde uma experiência suficientemente capilarizada, uma práxis, um vivido. Bastaria o exemplo de um corpo social onde pululam arcaísmos para se colocar em dúvida o exagerado otimismo daqueles para os quais a linguagem "cria" realidade. Pois não é exatamente incomum que se dê o contrário: obscurece-se o fato de que entre a realidade social concreta e as construções sociais da realidade (sejam elas históricas, sejam sociológicas) por vezes se abre um abismo.

Revisitando *Os donos do poder*, pergunto-me hoje se não há uma óbvia homologia entre o diagnóstico de Flusser e o que Faoro chama de "congelamento"; essa nossa modorrenta dinâmica histórica, e que seria acentuada pela relação disfuncional que nossas elites políticas (e intelectuais) estabelecem com a lógica do mercado. Sim, o mercado, o qual Weber e Faoro identificaram como a grande força transformadora da modernidade. O mercado, essa caixa de Pandora que, uma vez aberta, segundo a memorável descrição feita por Marx e Engels no *Manifesto do Partido Comunista*, põe de pernas para o ar o mundo à sua volta, dissolve todas as tradições.

Ou quase todas. Embora pretenda romper com o que supõe ser a linha mestra do pensamento social brasileiro, Jessé Souza se situa no interior de uma das suas mais cristalizadas tendências, a saber: a do antiliberalismo. O nosso antiliberalismo "sistemático" remonta pelo menos aos anos 1930 e tem justamente na tríade Sérgio Buarque, Gilberto Freyre e Caio Prado Júnior os seus *founding fathers*. A eles se somam importantes autores brasileiros de ontem e de hoje, como Antônio Candido, Roberto Schwarz, Emília Viotti da Costa, Roberto Mangabeira Unger e tantos outros. O discurso predominante entre nossos intelectuais a respeito do liberalismo é um eterno revisitar do *topos* do liberalismo enquanto um sistema de ideias "inautên-

tico". Afirma-se, recorrentemente: como aqueles políticos do século XIX poderiam se dizer liberais em pleno império escravista? Ora, o cristianismo surgiu e se disseminou em meio ao escravismo antigo e nem por isso deixou de ser cristianismo. A ninguém ocorre a ideia de que tudo nele se resume a uma farsa moral. A notável figura de Joaquim Nabuco raramente é evocada na condição de político e ativista liberal, cuja luta em favor da abolição é conhecida de todos. Silencia-se a respeito. Nosso antiliberalismo certamente tem história, se bem que, refletindo os ritmos lentos de nossa própria dinâmica social, revela uma estrutura que lembra a de um mantra indiano. A referida crítica de Jessé Souza é o último verso introduzido nesse já longo canto.

Penso que tudo isso não deixou de produzir consequências importantes no longo prazo, por exemplo, no fato de não termos um centro político bem-estruturado no Brasil. Aos olhos dos nossos intelectuais, quase tudo o que não se situa nos extremos carece de "autenticidade".

Sabemos muito bem que em outras sociedades não é assim. O campo liberal pode ser identificado com muita facilidade na Inglaterra, assim como nos EUA e na Alemanha, onde tanto democratas como social-democratas identificam a si mesmos como liberais, "liberais de esquerda". Refletir um pouco mais a respeito talvez nos ajudaria a desdemonizar o termo, sobretudo porque, como já dizia Norberto Bobbio, secundado por nomes como Leandro Konder e Carlos Nelson Coutinho, que não há democracia, no sentido pleno, sem o diálogo com a tradição do liberalismo político.

As obras de Sérgio Buarque de Holanda e de Raymundo Faoro, em que pese uma maior ou menor filiação à obra de Weber, em que pese uma dimensão mais ou menos ensaística, em que pesem eventuais "infidelidades" teóricas, se mantêm clássicas para nós pelo fato de que a sociedade brasileira mudou bem *menos* do que gostaríamos. Qualquer um de nós é capaz de perceber boas e muitas más continuidades que continuam presentes à nossa volta, e isso não apenas na esfera da cultura ou do político; mantém-se a gigantesca e escandalosa desigualdade entre

as classes sociais no Brasil. Sob esse aspecto, fique claro, só nos resta subscrever a impressionante démarche de Jessé Souza.

No belo livro de Leandro Konder, *A derrota da dialética,* o autor identifica na trajetória da esquerda brasileira o mesmo "congelamento" de que fala Faoro. Konder sugere que muitas das derrotas políticas da esquerda advêm do fato de que ela não pensa dialeticamente. O marxismo predominante entre nós incorpora Hegel apenas nominalmente, mas não da estrutura do seu pensamento. Soa mesmo pretensioso classificar uma tradição assim como um materialismo *histórico*. Cito Konder, para quem a prioridade deveria ser posta em "aprender e apreender a realidade na sua mudança incessante e no seu constante processo de transformação" (KONDER 1988, p. 195). Nos trópicos, o pensamento marxista parece ter sido vítima de uma espécie de desidratação teórica que o levou a abrir mão da dialética e a pôr em seu lugar – o diagnóstico é de Konder, não meu – uma filosofia mecanicista do processo histórico, redundando assim num "esvaziamento sistemático da reflexão" (KONDER, 1988, p. 199). Os efeitos dessa derrota da dialética se estendem até os nossos dias e condicionam, em maior ou menor medida, a história ulterior do pensamento de esquerda no Brasil. Traduzindo tudo isso numa linguagem mais direta, pode-se dizer que o marxismo chegou ao Brasil, não o materialismo histórico. Pois faltava a ele precisamente aquela perspectiva dialética e aquele *senso histórico* que Marx e Hegel tinham no mais alto grau.

Os livros de Sérgio Buarque e Raymundo Faoro nos ensinam, para além de tudo o que já foi dito, que o vigor da crítica se alimenta justamente desse *senso histórico*: eis aí o que se trata de reintroduzir vigorosamente em nosso pensamento social e, não menos importante, em nossa forma de pensar e praticar a política. A cega iconoclastia em relação ao que produzimos de melhor no passado é o equívoco que, pelo menos desde o modernismo paulista, faz da sociedade brasileira não a eterna morada do novo, mas a teia que nos enreda nos mesmos erros de sempre. Na busca por esse difícil equilíbrio *entre a continuidade e a sua negação* talvez possamos escapar ao destino comum dos

epígonos. Destino que, malgrado as melhores intenções e mais diligentes esforços de gerações inteiras, ainda pesa sobre nós.

Referências

EUGENIO, João Kennedy. **Um ritmo espontâneo:** o organicismo em Raízes do Brasil e Caminhos e Fronteiras, de Sérgio Buarque de Holanda. 2010. 479 f. Tese (Doutorado em História Social) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. **Revista USP,** São Paulo, n. 17, p. 14-29, 1993.

FELDMAN, Luiz. **Clássico por amadurecimento:** estudos sobre Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2016.

FLUSSER, Vilém. **Fenomenologia do brasileiro.** Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 1998.

FLUSSER, Vilém. Mythical, historical, and posthistorical existence. In: STRÖHL, Andreas (Ed.) **Vilém Flusser writings.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002. p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1936.

JEISMANN, Karl-Ernst. Geschichtsbewusstsein: theorie. In: BERGMANN, Klaus et al. (Hrsg.) **Handbuch der geschichtsdidaktik.** Seelze-Velber: Kallmeyer'sche Verlagsbuchhandlung, 1997.

KONDER, Leandro. **A derrota da dialética:** a recepção das ideias de Marx no Brasil, até o começo dos anos trinta. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

MATA, Sérgio da. **A fascinação weberiana:** as origens da obra de Max Weber. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

MATA, Sérgio da. **Tentativas de desmitologia:** a revolução conservadora em Raízes do Brasil. Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 36, n. 73, p. 63-87, 2016.

RITTER, Joachim. **Subjektivität:** sechs aufsätze. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1974.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva:** uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Ed. UnB, 2000.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

WAIZBORT, Leopoldo. O mal-entendido da democracia: Sérgio Buarque de Hollanda, Raízes do Brasil, 1936. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 26, n. 76, p. 39-62, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 2.

2

A Lei de Cotas e a inclusão da pessoa com deficiência intelectual no mercado formal de trabalho brasileiro

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.32-2

Sérgio Sampaio Bezerra[1]

Maria Tereza Feldner de Barros Cunha[2]

Alexandre Pinto Coelho Keuffer Mendonça[3]

Resumo: O objetivo deste estudo é compreender como se deu, no Brasil, a ação afirmativa para inclusão das pessoas com deficiência intelectual no mercado formal de trabalho. Para tanto, foi realizada pesquisa documental nas notas taquigráficas da tramitação da Lei Federal nº 8.213/91, que deu origem à chamada Lei de Cotas. A investigação conclui que a legislação vigente no País é, sim, uma ação afirmativa; no entanto, gera debates acalorados com críticas favoráveis e contrárias a ela. Conclui-se que esse dissenso se deve à falta de debates públicos no processo de tramitação da ação afirmativa transformada em lei, principalmente no que se refere à definição do percentual das cotas com atores envolvidos nesse processo de inclusão.

1 Doutor em Ciências Sociais pela PUC-MG. Mestre em Administração pela Ebape (FGV-RJ). Economista formado pela UFPE. Ex-presidente da Federação das Apaes do Estado de Minas Gerais, da Apae de Belo Horizonte e da Apae de Pará de Minas-MG. Secretário parlamentar da Câmara dos Deputados. *E-mail:* sergio.sampaio11@hotmail.com.

2 Especialista em Direito Público. Advogada. Procuradora jurídica da Federação das Apaes do Estado de Minas Gerais. *E-mail:* juridico.federacao@apaemg.org.br.

3 Doutorando em Direito e Ciências Sociais pela Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Especialista em Direito Civil e em Direito Internacional. Advogado. Procurador jurídico da Apae de Pará de Minas-MG. Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB, Subseção de Pará de Minas-MG. Presidente do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Município de Pará de Minas. *E-mail:* alexandrekeuffer@hotmail.com.

Palavras-chave: Pessoa com deficiência, lei de cotas, inclusão no mercado formal de trabalho.

Abstract: *The purpose of this study is to understand how, in Brazil, the affirmative action for the inclusion of people with intelectual disability in the job market took place. Therefore, documentary research of the shorthand notes processing of the federal law No. 8.213/91, which originated the so called* "Lei de Cotas" *(Quota Law), was made. The investigation shows that the current legislation in the country is, in fact, an affirmative action; however, it generates heated discussions with opinions for and against. In conclusion, this dissent is due to the lack of public debates in the process of the affirmative action turned into law, mainly in relation to the definition of the quota percentage with insiders involved in this inclusion process.*

Keywords: *disabled people, quota law, job market inclusion.*

1 – Introdução

Até meados do século XX, a trajetória de vida das pessoas com deficiência no Brasil era, em grande medida, de responsabilidade de suas respectivas famílias. Porém, paulatinamente, foi-se percebendo que essa temática não poderia permanecer sob a responsabilidade única da família, passando a ser um "problema" do Estado. Esse fato se reflete na expansão de leis e decretos sobre os mais variados temas de interseção com a deficiência, desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando ocorreram mudanças no entendimento social em relação às pessoas com deficiência, impulsionadas pelos novos paradigmas de dignidade pautados pelos valores éticos relativos à diversidade humana, considerados desde a universalização dos direitos fundamentais (GARCIA; MAIA, 2014). Na atual conjuntura, o Brasil vivencia uma etapa de efervescência dos movimentos sociais, que demandam usufruto de direitos conquistados, mas nem sempre respeitados (DE FRANÇA *et al*., 2008).

No que se refere ao direito desse público ao trabalho, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o propósito de garantir oportunidades a esse segmento da sociedade, definiu os seguintes princípios básicos: a não discriminação, a igualdade de oportunidades e de tratamento e o acesso a oportunidades de treinamento e de emprego. Para atingir esses objetivos, foram elaboradas normas internacionais aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho e, posteriormente, submetidas à ratificação dos países-membros da OIT. Uma das principais normas relativas à questão das pessoas com deficiência no trabalho, ratificadas pelo Brasil, é a Convenção da OIT nº 111/58, validada pelo País em 1965. Por essa convenção, todos os países-membros se comprometem a adotar e seguir uma política nacional destinada à promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e trabalho, visando eliminar a discriminação.

Em 1989, o Brasil ratifica outra importante convenção da OIT, a de nº 159/83, que traz como princípio basilar a garantia de emprego adequado e a possibilidade de inclusão do deficiente na sociedade. Em 30 de março de 2007, o Brasil novamente referendou essa garantia ao assinar a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.

2 – As cotas para pessoas com deficiência nas empresas brasileiras

No Brasil, 23,9% do total populacional é de pessoas com deficiência e/ou com alguma limitação funcional, de acordo com o censo realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Visando garantir a inclusão dessas pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho, foi aprovada, há 26 anos, a Lei nº 8.213/91, que ficou conhecida como Lei de Cotas.

Segundo a Lei nº 8.213/91, as empresas que possuem 100 ou mais empregados devem reservar vagas a pessoas com deficiência. Frisa-se que a porcentagem varia de acordo com o número de empregados, podendo alcançar até 5% (cinco por cento), caso a empresa possua mais de mil empregados.

Essa previsão, entretanto, não pode ser analisada de forma isolada, eis que desprovida de dispositivos que reforcem o cunho pedagógico da lei. Essa faceta da legislação encontramos apenas em 2003, por meio da Portaria 1.199 do Ministério do Trabalho, que define o percentual das multas pelo descumprimento das cotas destinadas às pessoas com deficiência pelas empresas, conforme se demonstra:

> Art. 1. Esta Portaria fixa parâmetros para gradação da multa administrativa variável prevista no art. 133 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, pela infração ao art. 93 da mesma lei.
>
> Art. 2. A multa por infração ao disposto no art. 93 da Lei nº 8.213, de julho de 1991, será calculada na seguinte proporção:
>
> I – para empresas com cem a duzentos empregados, multiplicar-se-á o número de trabalhadores portadores de deficiência habilitados ou beneficiários reabilitados que deixaram de ser contratados pelo valor mínimo legal, acrescido de zero a vinte por cento;
>
> II – para empresas com duzentos e um a quinhentos empregados, multiplicar-se-á o número de trabalhadores portadores de deficiência habilitados ou beneficiários reabilitados que deixaram de ser contratados pelo valor mínimo legal, acrescido de vinte a trinta por cento;
>
> III – para empresas com quinhentos e um a mil empregados, multiplicar-se-á o número de trabalhadores portadores de deficiência habilitados ou beneficiários reabilitados que deixaram de ser contratados pelo valor mínimo legal, acrescido de trinta a quarenta por cento;
>
> IV – para empresas com mais de mil empregados, multiplicar-se-á o número de trabalhadores portadores de deficiência habilitados ou beneficiários reabilitados que deixaram de ser contratados pelo valor mínimo legal, acrescido de quarenta a cinquenta por cento.
>
> § 1° O valor mínimo legal a que se referem os incisos I a IV deste artigo é o previsto no artigo 133, da Lei nº 8.213/91.

> § 2° O valor resultante da aplicação dos parâmetros previstos neste artigo não poderá ultrapassar o máximo estabelecido no artigo 133 da Lei nº 8.213, de 1991 (BRASIL, 2003).

Teoricamente, os direitos supracitados deveriam servir de propulsores para a contratação de pessoas com deficiência. Entretanto, a realidade brasileira se mostra bem diferente. Segundo De Matos (2013), a maioria das pessoas com deficiência está em "oficinas protegidas", sendo necessária uma mudança de perspectiva para a inclusão desse público no mercado formal de trabalho. Ainda segundo a autora, a Espanha utiliza uma nova metodologia denominada "emprego apoiado", cuja principal característica é a figura do mediador, denominado "preparador laboral", que tem a função de oferecer ao trabalhador com deficiência o apoio necessário para sua adaptação ao posto de trabalho, desde a preparação para o desenvolvimento das habilidades e tarefas necessárias até o seguimento e acompanhamento em serviço.

Cação (2007) reforça a necessidade de novas metodologias quando se fala da inclusão da pessoa com deficiência no mercado formal de trabalho. Ele afirma que a colocação no mercado formal de trabalho é somente o primeiro passo do processo de inclusão e que, no caso da pessoa com deficiência intelectual, o emprego implica um conjunto de desafios e responsabilidades que muitas vezes gera perturbações no indivíduo e, sobretudo, na sua relação com os outros e com o contexto em que está inserido, sendo fundamental o desenvolvimento de metodologias de acompanhamento pós-colocação.

A ideia da inclusão social da pessoa com deficiência por meio do trabalho, embora não combatida abertamente, não parece ser hegemônica na sociedade brasileira. A ausência de reflexão e debates públicos sobre o tema, a resistência à aplicação das leis e o silêncio da mídia, rompido apenas esporadicamente, indicam que há muitos obstáculos a serem vencidos. Garcia (2002) afirma que o papel do governo federal é estimular essa inclusão.

Parece-nos que uma tentativa de fomento a essa inclusão encontra-se na Lei nº 7.853/89, que traça a diretriz central a ser aplicada para a inclusão desse público na sociedade, estabelecendo que:

> Art. 2º Ao poder público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive, dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.
>
> Parágrafo único – Para o fim estabelecido no caput deste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta devem dispensar, no âmbito de sua competência e finalidade, aos assuntos objeto dessa Lei, tratamento prioritário e adequado, tendente a viabilizar, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:
>
> [...]
>
> III – na área da formação profissional e do trabalho:
>
> a) o apoio governamental à formação profissional e à garantia de acesso aos serviços concernentes, inclusive, aos cursos regulares voltados à formação profissional;
>
> b) o empenho do Poder Público quanto ao surgimento e à manutenção de empregos, inclusive, de tempo parcial, destinados às pessoas portadoras de deficiência que não tenham acesso aos empregos comuns;
>
> c) a promoção de ações eficazes que propiciem a inserção, nos setores público e privado, de pessoas portadoras de deficiência;
>
> d) a adoção de legislação específica que discipline a reserva de mercado de trabalho, em favor das pessoas portadoras de deficiência, nas entidades da Administração Pública e do setor privado, e que regulamente a organização de oficinas e congêneres

> integradas ao mercado de trabalho, e a situação, nelas, das pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 2007).

Em que pesem as legislações esparsas sobre o tema, encontramos de um lado a Lei 7.853/1999, que estabelece as normas gerais dos direitos das pessoas com deficiência, entre os quais o direito à formação profissional e ao trabalho. De outro, a Lei 8.213/91, como a principal lei de ação afirmativa referente à inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho.

Nesse sentido, podemos observar que o governo federal tem cumprido o seu papel de gerar uma legislação abrangente referente à garantia da inclusão para esse público, notadamente, por meio do Ministério Público do Trabalho e do Ministério do Trabalho e Emprego. Entretanto, a sociedade necessita agir de forma mais efetiva para assegurar essa inclusão (GARCIA, 2002), situando as empresas como o lócus principal dessa discussão.

No que se refere aos indicadores de trabalho e emprego, há evidente sub-representação do universo das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. A taxa de participação – que mede a proporção de ocupados ou desempregados em relação à população em idade ativa – é de apenas 35,7% para as pessoas com deficiência, contra 55,4% para as pessoas com limitação funcional e 60,9% para a população sem deficiência ou incapacidade, de acordo com os dados do Censo 2010 (GARCIA; MAIA, 2012).

Ademais, de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, caso as empresas brasileiras cumprissem a Lei de Cotas, pelo menos 827 mil vagas de emprego estariam disponíveis para as pessoas com deficiência. Entretanto, de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no Brasil, temos apenas um total de 403.255 pessoas com deficiência empregadas no mercado formal de trabalho (BRASIL, 2015a).

Segundo De Souza *et al.* (2012), a reserva de vagas de trabalho para pessoas com deficiência em empresas privadas só

começa a ser efetivamente implantada no Brasil em 2006, quando o Ministério Público do Trabalho começa a fiscalizar as empresas e a punir aquelas que descumprem a Lei de Cotas. Esse movimento ainda ocorre de maneira restrita e relativamente precária, pois os trabalhadores com deficiência concentram-se em formas de ocupação mais simples e de menor rendimento (GARCIA; MAIA, 2012).

No ambiente de trabalho atual, a diversidade se constitui num tema bastante amplo, indo desde uma abordagem mais restrita, relativa às questões de raça, gênero, etnia e deficiência, até uma abordagem mais abrangente, que considera como diversidade qualquer diferença individual entre as pessoas.

No que se refere aos trabalhadores com deficiência, Batista (2003) aponta que, quando inexiste uma política de ações afirmativas na empresa e a contratação de trabalhadores com deficiência se dá apenas para cumprir uma imposição legal, a igualdade de oportunidades para essas pessoas fica dificultada ou mesmo impedida.

No Brasil, observa-se que o principal motivo para a contratação de funcionários com deficiência é o cumprimento da legislação existente (TANAKA; MANZINI, 2005). Segundo esses autores, além da qualificação profissional, falta o preparo social para que a pessoa com deficiência possa ocupar um cargo cujo perfil seja compatível com suas habilidades e com as reais necessidades da empresa. E concluem que contratar uma pessoa com deficiência apenas para cumprir uma lei, sem remover os obstáculos existentes no caminho que ela terá que percorrer para buscar um trabalho, acabará colaborando para criar o estigma de que ela não possui competência para disputar o mercado de trabalho competitivo. Portanto, a simples prescrição de leis que assegurem os direitos da pessoa com deficiência ao trabalho não irá mudar a sua realidade, se os fatores que dificultam a sua inclusão no meio social não forem detectados, discutidos e minimizados.

De acordo com Ribeiro e Carneiro (2009), a aplicação da Lei de Cotas, a despeito do caráter relativamente recente de sua efe-

tiva entrada em vigor, tem mostrado resultados pouco expressivos, o que sinaliza para dificuldades imbricadas no desiderato político de inclusão social da pessoa com deficiência intelectual no mercado formal de trabalho, ou seja, o fato de que há norma jurídica reservando vagas empregatícias para pessoas com deficiência não é suficiente para assegurar oportunidades efetivas de trabalho.

Não há como descurar o fato de a contratação de pessoas com deficiência não interessar às empresas brasileiras, quando vista sob a ótica estritamente econômica. A reação padrão das empresas, quando autuadas, é justificarem o descumprimento da leipor meio das seguintes estratégias:

- Alegar que tais atividades são caracterizadas por elevado grau de risco e periculosidade, o que tornaria temerária e não recomendável a contratação de pessoas com deficiência. Declaram que, mesmo se fossem realizadas as adaptações no ambiente de trabalho requeridas pelas normas de segurança, o emprego da pessoa com deficiência implicaria a exposição dela a uma situação de risco, o que traria também riscos aos demais trabalhadores. Com base nesse argumento, postulam a exclusão, do cálculo de cotas, das funções que consideram inadequadas à pessoa com deficiência, que ficaria restrita, a rigor, a atividades de natureza administrativa ou burocrática. Trata-se de postura usual entre as empresas dos setores da indústria, construção civil e prestação de serviços em ambientes de risco, bem como da área médico-hospitalar.

- Argumentar que há dificuldade de encontrar no mercado pessoas com deficiência habilitadas ou qualificadas para as ocupações produtivas ofertadas, as quais envolvem profissões regulamentadas pela própria legislação trabalhista, com exigências específicas para seu preenchimento.

- Atribuir às pessoas com deficiência incapacidade biológica e inabilitação para o desempenho das funções requeridas pelos cargos disponíveis. Diversas empresas

elevam sobremaneira as exigências que fazem para preenchimento das vagas.

- Classificar funcionários que já compunham o quadro de pessoal da empresa como pessoas com deficiência.

- Contestar a aplicação da norma legal à empresa, negligenciando a pertinência dessa aplicação. É o que fazem as entidades dedicadas a atividades assistenciais e religiosas, para as quais o fato de desenvolverem ações de filantropia seria razão suficiente para dispensá-las do cumprimento da cota.

- Reduzir o quadro de funcionários, por meio da terceirização de algumas atividades.

Assim, as empresas buscam no mercado pessoas com deficiência cujo emprego não exija adaptações do ambiente de trabalho, nem implique perda significativa de produtividade. Além disso, a pessoa com deficiência que consegue superar essas dificuldades tem muito pouco a comemorar, já que as ocupações produtivas às quais tem acesso quase sempre pagam pouco. Os valores auferidos são geralmente próximos do salário-mínimo, quantia que ele pode obter por meio da seguridade social, sem necessidade de trabalhar (RIBEIRO; CARNEIRO, 2009).

Ainda segundo esses autores, sem a adesão voluntária das empresas, a aplicação das cotas empregatícias fica condicionada, em larga medida, à fiscalização exercida pelo Ministério Público do Trabalho (MPT). Isso posto, o alcance dos resultados pretendidos pela norma legal depende da capacidade operacional do órgão no tocante ao desempenho de sua atribuição. Para esses autores, além de parcial, a inclusão assegurada pela lei é excludente, pois, como não há exigências quanto ao tipo de deficiência para fins de observância da cota empregatícia, a maioria das empresas seleciona, entre as pessoas com deficiência, aquelas que lhes são mais convenientes.

Saraiva e Irigaray (2009), ao analisarem a efetividade da implementação de políticas de estímulo à diversidade em filiais brasileiras de uma empresa multinacional, também apontam que os discursos institucionais na empresa, embora estejam explicitados nas políticas organizacionais, são muito pouco efetivos, devido ao preconceito arraigado, por parte dos empregados, à permissividade gerencial e à ausência de senso coletivo de diversidade, constatando-se uma dissonância entre discurso e prática.

A inclusão da pessoa com deficiência intelectual no mercado de trabalho envolve, então, dois aspectos: a discussão da não discriminação e a dimensão positiva representada pelas ações afirmativas como meio de promover essa inclusão (BELLAN, 2002).

Segundo Carvalho-Freitas e Marques (2009), essa matriz de interpretação da deficiência tira seu foco da pessoa com deficiência e o coloca na sociedade, isto é, considera que a sociedade é composta por todos, pela diversidade, e que o respeito às diferenças deve ser a norma a ser compartilhada. Nesse sentido, a deficiência é da sociedade que não se organiza para ser acessível a todos.

Como vimos, embora a Lei de Cotas tenha estimulado o acesso das pessoas com deficiência intelectual ao mercado de trabalho formal, ela apresenta claras limitações. Diante disso, nos parece de fundamental importância discutir o processo de tramitação da lei que trata da reserva de cotas para pessoas com deficiência no Brasil, conhecida como Lei de Cotas, buscando compreender o efeito desse processo no cumprimento da referida lei pelas empresas.

3 – Metodologia

Este estudo tem natureza qualitativa, pois busca compreender o espírito da Lei nº 8.213/91, que define que a empresa privada com 100 ou mais empregados está obrigada a preencher

de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência habilitadas. Para tanto, foi feita uma investigação em documentos públicos do Congresso Nacional, nas notas taquigráficas acerca das discussões quando da construção dessa lei, verificando seu conteúdo e os objetivos ou propósitos dos envolvidos em sua elaboração (SAMARA; TUPY, 2010), buscando compreender sua origem. Utilizamos a pesquisa documental, pois, segundo Cellard (2008), o documento é uma fonte extremamente preciosa para reconstituição, sendo às vezes o único testemunho de atividades ocorridas num passado recente.

4 – Análise e discussão da tramitação da Lei de Cotas

Em 1991, durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello, começou a tramitar no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 825, do Poder Executivo, tendo como objetivo a regulamentação e implantação dos benefícios previstos na Constituição Federal de 1988 referentes à previdência social.

Esse projeto de lei foi distribuído em 2 de maio de 1991 na Câmara dos Deputados, em regime de urgência, e tramitou simultaneamente na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, na Comissão de Finanças e Tributação e na Comissão de Seguridade Social e Família. Após aprovação na Câmara dos Deputados, foi encaminhado para o Senado Federal, dando, assim, origem à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Embora essa lei seja também conhecida como Lei de Cotas, ela não trazia, na sua versão inicial, qualquer referência à destinação de cotas nas empresas para a pessoa com deficiência. No seu artigo primeiro, o projeto de lei definia a finalidade da previdência social:

> Art. 1º. A previdência social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependem economicamente. [4]

4 Texto retirado pelo autor das notas taquigráficas obtidas por pesquisa docu-

A essência desse projeto de lei residia na regulamentação e na implantação de uma série de benefícios previstos na Constituição Federal de 1988. Eleaperfeiçoava a legislação vigente, avançando na concepção do seguro social que privilegiava os riscos não programáveis (morte, invalidez e doença) em relação aos riscos considerados programáveis (idade e tempo de serviço) que possuem data de ocorrência previsível, e a adequava ao reajustamento dos benefícios e ao enquadramento dos trabalhadores rurais no Regime Geral de Previdência Social.

Esse projeto de lei regulamentava e implantava o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e extinguia, no âmbito da previdência social, a renda mensal vitalícia para idosos e inválidos, que passava a ser regulada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

À época, de acordo com os ministros Antônio Magri (Trabalho e Previdência Social) e Zélia Cardoso de Mello (Economia, Fazenda e Planejamento), esse projeto de lei visava promover a reestruturação da previdência social para que se alcançasse um sistema socialmente mais justo e financeiramente equilibrado.

A Comissão de Seguridade Social e Família, à qual compete opinar sobre o mérito das matérias após o exame dos projetos de leis apensados ao Projeto de Lei nº 825 e às emendas propostas, decidiu pela apresentação de substitutivo, que buscou, na medida do possível, aproveitar as sugestões oferecidas nas emendas de comissão e em outros projetos apensados.

Um dos projetos de lei apensados ao Projeto de Lei nº 825/91 foi o Projeto de Lei nº 6.122/90, de autoria dos deputados federais Raimundo Barros (PMDB-CE) e Eduardo Jorge (PT-SP), que também dispunha sobre os planos de benefícios da previdência social e dava outras providências, e trazia, na sua Seção VI – Dos

mental no Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados.

serviços – Subseção II – Da Reabilitação Profissional, o seguinte artigo:

> Artigo 76. A empresa com 20 (vinte) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos, com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência habilitadas, na seguinte proporção:
>
> Até 200 empregados 2%
>
> De 201 a 500 ..... 3%
>
> De 501 a 1.000 ..... 4%
>
> De 1.000 em diante 5%
>
> Parágrafo único – A dispensa de trabalhador reabilitado ou deficiente habilitado ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias e a imotivada no contrato por prazo indeterminado, só poderá ocorrer após a contratação de substituto de condição semelhante.[5]

Vale destacar que a apresentação desse novo projeto de lei, o qual previa percentual de vagas destinadas a pessoas com deficiência, não era novo no ordenamento jurídico da época, visto que a Lei 3.807/60, antiga Lei Orgânica da Previdência Social, em seu Artigo 55, já continha previsão semelhante, quando impunha a obrigação da reserva de cargos, deixando de prever, entretanto, a obrigação de admissão de funcionários com deficiência.

O dispositivo legal, dessa forma, não trazia uma novidade; no entanto, concedia maior objetividade ao texto já anteriormente previsto, contemplando uma nova obrigação, qual seja, a admissão de pessoas com deficiência de acordo com o número de empregados.

5 Texto retirado pelo autor das notas taquigráficas obtidas por pesquisa documental no Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados.

Embora não tivesse havido, antes da apresentação do projeto de lei, qualquer estudo referente ao quantitativo de empregados e de pessoas com deficiência, vale reforçar que sua previsão e aprimoramento identificaram de forma clara o seu destinatário, ou seja, o empregador, não restando dúvidas de que o empregador que se enquadrasse nos limites trazidos pela norma deveria reservar e contratar pessoas com deficiência.

Além da apresentação de tal previsão, foram apresentadas ainda 592 emendas ao Projeto de Lei 825/91, entre as quais a emenda 377, do deputado federal Paulino Cícero de Vasconcelos (PSDB-MG), que propôs a modificação do *caput* do artigo acima citado, com a seguinte redação:

> A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência habilitadas (notas taquigráficas).

A justificativa para essa emenda era que o limite de 20 empregados poderia tornar o cumprimento desse dispositivo inexequível para a pequena empresa, por diversas razões.

No dia 13 de junho de 1991, a Comissão de Seguridade Social e Família aprovou o substitutivo do Projeto de Lei nº 825/91, assinado pelo relator deputado federal Geraldo Alckmin Filho (PSDB-SP), com a seguinte redação no seu artigo 91:

> Art. 91. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência habilitadas, na seguinte proporção:
>
> I) Até 200 empregados 2%
>
> II) De 201 a 500 ..... 3%
>
> III) De 501 a 1000 ..... 3%
>
> IV) De 1.001 em diante 5%

> Parágrafo único – A dispensa de trabalhador reabilitado ou deficiente habilitado ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias e a imotivada no contrato por prazo indeterminado só poderá ocorrer após a contratação de substituto de condição semelhante. [6]

O artigo que trata da obrigatoriedade de inclusão de pessoa com deficiência nas empresas foi, então, encaminhado para o Plenário da Câmara, incluindo-se mais um parágrafo sobre as cotas para inclusão das pessoas com deficiência e reabilitados nas empresas. A redação final foi aprovada em 19 de junho de 1991 pelo Plenário da Câmara e o artigo encaminhado ao Senado Federal, onde foi aprovado sem modificações, sendo enviado em 4 de julho de 1991 para sanção da Presidência da República e transformado na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com o seguinte texto:

> Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência habilitadas, na seguinte proporção:
>
> I) Até 200 empregados 2%
>
> II) De 201 a 500 ..... 3%
>
> III) De 501 a 1000 ..... 4%
>
> IV) De 1.001 em diante 5%
>
> § 1º A dispensa de trabalhador reabilitado ou deficiente habilitado ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias e a imotivada no contrato por prazo indeterminado só poderá ocorrer após a contratação de substituto de condição semelhante.
>
> § 2º O Ministério do Trabalho e Previdência Social deverá gerar estatísticas sobre o total de empregados e as vagas preenchidas por reabilitados e deficientes habili-

6 Texto retirado pelo autor das notas taquigráficas obtidas por pesquisa documental no Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados.

tados, fornecendo-as, quando solicitadas, aos sindicatos ou entidades representativas dos empregados (BRASIL, 1991).

O Decreto Federal nº 3.298/99, que regulamenta a Lei nº 7.853/89 e dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências, entre as quais merecem destaque os artigos 3° e 4°, que identificam as possíveis deficiências que uma pessoa pode ter para usufruir dos direitos trazidos na Lei de Cotas. Merece destaque, também, o Artigo nº 36, que determina que a empresa com 100 ou mais empregados esteja obrigada a preencher de dois a cinco por cento de seus cargos com beneficiários da previdência social reabilitados ou com pessoas portadoras de deficiência habilitada (BRASIL, 1999). Com base nesse artigo, cabe à pessoa com deficiência habilitada ter um certificado ou um diploma de conclusão do curso de educação profissional de nível básico, técnico, tecnológico ou superior.

§ 1º A dispensa de empregado na condição estabelecida neste artigo, quando se tratar de contrato por prazo determinado superior a 90 (noventa) dias e a dispensa imotivada no contrato por prazo indeterminado, somente poderá ocorrer após a contratação de substituto em condições semelhantes.

§ 2º Considera-se pessoa portadora de deficiência habilitada aquela que concluiu curso de educação profissional de nível básico, técnico ou tecnológico, ou curso superior, com certificação ou diplomação expedida por instituição pública ou privada legalmente credenciada pelo Ministério da Educação ou órgão equivalente, ou aquela com certificado de conclusão de processo de habilitação ou reabilitação profissional fornecido pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

§ 3º Considera-se, também, pessoa portadora de deficiência habilitada aquela que, não tendo se submetido a processo de habilitação ou reabilitação, esteja capacitada para o exercício da função.

§ 4º A pessoa portadora de deficiência habilitada, nos termos dos § 2o e 3o deste artigo, poderá recorrer à in-

> termediação de órgão integrante do sistema público de emprego para fins de inclusão laboral na forma deste artigo.
>
> § 5º Compete ao Ministério do Trabalho e Emprego estabelecer sistemática de fiscalização, avaliação e controle das empresas, bem como instituir procedimentos e formulários que propiciem estatísticas sobre o número de empregados portadores de deficiência e de vagas preenchidas para fins de acompanhamento do disposto no caput deste artigo (BRASIL, 1999).

A análise da legislação apresentada deixa claro que existe uma relação estreita entre educação e inclusão no mercado de trabalho para promoção da inclusão social das pessoas com deficiência intelectual (LINO; CUNHA, 2008). Essa relação surge quando se percebe a real necessidade de se atender às demandas do mercado de trabalho e, por isso, os indivíduos com algum tipo de deficiência adquirida por acidentes de trabalho passaram a ser capacitados profissionalmente. Essa capacitação deve ocorrer mediante o desenvolvimento de habilidades e competências, por meio de cursos de qualificação profissional e/ou adaptação do ambiente real de trabalho.

Essa relação estreita entre educação e inclusão no mercado de trabalho aponta para uma maior dificuldade de inclusão social da pessoa com deficiência intelectual por intermédio do trabalho, seja por causa dos traços constitutivos desse indivíduo com suas limitações cognitivas e problemas de comportamento, seja por seus valores, modo de vida, aspirações ou por sua concepção de mundo (BELLAN, 2002).

O Decreto nº 3.298/99, em seu Artigo 35, aponta que a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, após o processo de habilitação e reabilitação profissional, deve ocorrer mediante três diferentes modalidades. Essas modalidades se diferem de acordo com os apoios e procedimentos especiais necessários para sua concretização: a **colocação competitiva**, como processo de contratação regular nos termos da legislação trabalhista, sem a necessidade de apoios especiais; a **colocação seletiva**, como processo de contratação regular que depende

da adoção de procedimentos e apoios especiais; e a **promoção do trabalho por conta própria**, mediante trabalho autônomo, cooperativado ou regime de economia familiar, visando à emancipação econômica e pessoal.

Destaca-se, nesse sentido, que a menção a apoios especiais se refere a orientação e ajudas técnicas, entre outros elementos que auxiliem compensar as limitações da pessoa com deficiência, possibilitando a superação de barreiras e a plena utilização de suas capacidades em condições de igualdade. Da mesma forma, no que tange a procedimentos especiais, entende-se a exigência de condições especiais para a contratação de pessoa com deficiência, tais como jornada variável, horário flexível, proporcionalidade de salário, ambiente de trabalho adequado, entre outros.

Esse mesmo decreto prevê a possibilidade de entidades de assistência social intermediarem a inclusão laboral referente à colocação seletiva e ao trabalho autônomo na contratação de pessoas com deficiência e na comercialização de bens e serviços decorrentes de programas de habilitação profissional em oficina protegida de produção ou terapêutica.

Essas oficinas, por sua vez, não caracterizam vínculo empregatício e devem ter como objetivo principal a integração social por meio de atividades de adaptação e capacitação de pessoa com deficiência para o trabalho. A participação da pessoa nas oficinas fica condicionada a um processo de avaliação individual, que constatará que ela possui características que a impedem de desempenhar atividade laboral no mercado competitivo de trabalho. Nesse caso, deverá ser firmado entre a entidade beneficente de assistência social e o tomador de serviços um convênio ou contrato formal, constando a relação nominal dos trabalhadores com deficiência colocados à disposição do tomador.

Nessa ordem de ideias, encontramos a Instrução Normativa nº 20, de 26 de janeiro de 2001, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, que dispõe sobre procedimentos a serem adota-

dos pela Fiscalização do Trabalho no exercício da atividade de fiscalização do trabalho das pessoas portadoras de deficiência. Seus artigos 7º, 8º e 9º afirmam não constituir relação de emprego o trabalho da pessoa com deficiência realizado em oficina protegida de produção. A norma ainda prevê condições para a configuração de determinada oficina protegida de produção, tais como: que as atividades laborais sejam desenvolvidas mediante assistência de entidades públicas e beneficentes de assistência social que tenham por objetivo a inclusão social mediante atividades de adaptação e capacitação para o trabalho; que tenha por objetivo o desenvolvimento da habilitação profissional, com currículos, etapas e diplomação dependentes de avaliações individuais realizadas por equipe multidisciplinar de saúde; que as pessoas com deficiência participantes não integrem o quantitativo de cargos da Lei 8.213/91; e que o trabalho nelas desenvolvido seja obrigatoriamente remunerado.

Atualmente, entre as determinações legais que regulam a inclusão social da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, destaca-se, também, a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e aperfeiçoa o Artigo nº 93 da Lei nº 8.213, nos seguintes termos:

> § 1º A dispensa de trabalhador reabilitado ou deficiente habilitado ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias e a imotivada no contrato por prazo indeterminado só poderá ocorrer após a contratação de outro trabalhador com deficiência habilitado ou beneficiário reabilitado da Previdência Social.
>
> § 2º Ao Ministério do Trabalho e Emprego incumbe estabelecer a sistemática de fiscalização, bem como gerar dados e estatísticas sobre o total de empregados e as vagas preenchidas por pessoas com deficiência habilitadas e beneficiários reabilitados da Previdência Social, fornecendo-os aos sindicatos, entidades representativas dos empregados ou aos cidadãos interessados, quando solicitados.

> § 3º Para reserva de cargos será considerada somente a contratação direta de pessoa com deficiência, excluído o aprendiz com deficiência de que trata a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto – Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 2015).

A finalidade dessa previsão se mantém em propiciar a inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho mediante discriminação positiva, de modo a evitar disputa direta com os trabalhadores cuja contratação teoricamente seja mais vantajosa para o empregador. Destaca-se o aperfeiçoamento trazido pela LBI de atribuir responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego para estabelecer sistemática de fiscalização, de gerar dados/estatísticas de controle e de excluir o aprendiz com deficiência da contabilização da reserva de cargos para pessoa com deficiência.

Cabe salientar que essa lei, em seu Artigo 101, previa a necessidade de um percentual mínimo de contratação de pessoas com deficiência em empresas com mais de 50 funcionários, buscando-se, assim, a obrigatoriedade de inclusão de pessoas reabilitadas e pessoas com deficiência habilitadas nas empresas que possuem também de 50 a 100 empregados; no entanto, essa modificação foi vetada pela presidente Dilma Rousseff. Neri (2003), numa análise quantitativa, mostra que a chance condicional de se encontrarem pessoas com deficiência empregadas nas empresas com menos de 100 funcionários é duas vezes maior do que naquelas com mais de mil funcionários, o que pode ser atribuído à existência de menor instrumentalização da gestão de pessoas nas empresas menores, as quais empregam valores mais substantivos na relação com seus empregados, possibilitando, assim, maior igualdade de oportunidade para grupos minoritários.

Observa-se, de acordo com a análise documental da tramitação da lei, que não houve um grande debate público sobre essa ação afirmativa entre os atores envolvidos – empresários, pessoas com deficiência e movimentos sociais – em comparação, por exemplo, com a discussão acerca da política de cotas para afrodescendentes no País, que se deu por meio de uma grande

mobilização promovida pelas organizações do movimento negro. Esse debate foi inserido na agenda política e submeteu o Estado brasileiro a um constrangimento internacional, denunciando a ausência de políticas públicas de redução da desigualdade racial e, ao mesmo tempo, convenceu governos, legisladores e empresas a adotarem medidas de ação afirmativa (NASCIMENTO, 2006).

O termo "ação afirmativa" teve origem nos Estados Unidos e chegou ao Brasil com uma grande variedade de significados, refletindo os debates e experiências históricas já vividas por outros povos. Seu público-alvo variou de acordo com a situação verificada em cada país no que diz respeito, por exemplo, à força dos movimentos de minorias, sendo as principais áreas consideradas:

- o mercado de trabalho – com contratação, qualificação e promoção de funcionários;
- o sistema educacional;
- a representação política (MOEHLECKE, 2002).

A luta pela inclusão social no mundo obteve conquistas significativas principalmente nos países de maior tradição nesse sentido. No entanto, o modo como tal inclusão foi assegurada variou de um país para outro, conforme as características sociais de cada um e, também, o momento político do país. Essa mesma heterogeneidade de práticas é observada no que diz respeito, especificamente, à pessoa com deficiência (GARCIA, 2002). Na época da definição de cotas para inclusão das pessoas com deficiência intelectual no mercado de trabalho, o Brasil estava no início do seu processo de redemocratização; portanto, o debate público sobre várias questões, apesar do grande exercício feito na assembleia constituinte, ainda era uma prática embrionária. Esse fato pode ter influenciado na efetivação, ou não, da Lei de Cotas para pessoas com deficiência no Brasil.

Moehlecke (2002) define, de forma sintética, a ação afirmativa como uma ação reparatório-compensatória e/ou preventiva,

que visa corrigir uma situação de discriminação e desigualdade imposta a certos grupos no passado, no presente ou no futuro, por meio da valorização social, econômica, política e/ou cultural desses grupos, durante um período de tempo limitado. Pode-se dar ênfase a um ou outro desses aspectos, dependendo do grupo em questão e do contexto histórico-social. O Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil define da seguinte forma a ação afirmativa:

> As ações afirmativas são medidas que visam à implantação de providências obrigatórias ou facultativas, oriundas de órgãos públicos ou privados, cuja finalidade é promover a inclusão de grupos notoriamente discriminados, possibilitando-lhes o acesso aos espaços sociais e a fruição de direitos fundamentais, com vistas à realização da efetiva igualdade constitucional. Podem, portanto, decorrer da lei que institua cotas ou que promova incentivos fiscais, descontos de tarifas [representando] um corte de observação da realidade que incide na maioria desvalida, mas [que] observa as peculiaridades das minorias que a compõem, tendo em vista a insuficiência das ações genéricas em si mesmas (BRASIL, 2007, p. 15).

Pode-se concluir, assim, que a adoção de cotas para as pessoas com deficiência no mercado de trabalho no Brasil, apesar do pouco debate público quando de sua definição, é uma ação afirmativa; no entanto, gera grande controvérsia e é alvo de debates acalorados. Os críticos contrários a essa medida afirmam que ela prejudica a eficiência do conjunto, por rebaixar os padrões e desestimular tanto os membros dos grupos beneficiados quanto os dos grupos não beneficiados a darem o máximo de si. Por outro lado, seus defensores sustentam que a legitimidade do sexo, da raça ou da deficiência como base para o tratamento preferencial no acesso ao treinamento ou à promoção reside no fato de que esses critérios não são empregados de forma arbitrária, mas com vistas a reparar uma situação de desvantagem originada em discriminações históricas e sociais (TOMEI, 2005).

5 – Considerações finais

Por fim, cabe considerar que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se no Brasil uma nova diretriz para a organização das políticas de previdência social, saúde e assistência social, criando-se uma concepção de seguridade social constituída por esse tripé e definindo-se claramente suas competências.

A previdência social passou a ter um caráter contributivo e solidário, deixando de assumir a função de reabilitação e concessão de benefícios não contributivos – como a renda mensal vitalícia, que passou a ser assumida pela assistência social, hoje prestada por meio do **Sistema Único de Assistência Social (Suas)**. Criada para quem dela necessitar, a assistência social não tem caráter contributivo e oferece benefícios de prestação continuada para idosos e pessoas com deficiência que não têm como prover seu sustento.

A política pública de saúde assumiu a responsabilidade de ofertar a todos a atenção integral à saúde. Foram extintos os centros de reabilitação ligados ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que eram voltados somente para reabilitação de acidentados no trabalho, visando sua (re) inclusão no mercado formal de trabalho. A política pública de saúde passou a ser responsável pela habilitação e reabilitação para o trabalho, tanto das pessoas que por algum motivo (acidentes de trabalho, acidentes vasculares cerebrais etc.) necessitam ser reabilitadas para a função, como das pessoas com deficiência que necessitam ser habilitadas profissionalmente.

No Brasil, então, o conceito de reabilitação e habilitação para o trabalho surge com base nessa lógica de inclusão de uma força de trabalho acidentada, com o objetivo de garantir a força produtiva para o País, e não para assegurar a inclusão social das pessoas com deficiência no mercado formal de trabalho.

No entanto, o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, no seu capítulo V – Da habilitação e da reabilitação profissional, que aprova o regulamento da previdência social, define:

> Art. 136. A assistência (re) educativa e de (re) adaptação profissional, instituída sob a denominação genérica de habilitação e reabilitação profissional, visa proporcionar aos beneficiários incapacitados parcial ou totalmente para o trabalho, em caráter obrigatório, independentemente de carência, e às pessoas portadoras de deficiência os meios indicados para proporcionar o reingresso no mercado de trabalho e no contexto em que vivem (BRASIL,1999).

Percebe-se que, apesar de a política pública de saúde ser responsável por reabilitar e habilitar as pessoas para o trabalho, a legislação referente a esse tema está vinculada à política pública de previdência, mostrando uma separação entre a obrigatoriedade da reabilitação dos acidentados e a habilitação das pessoas com deficiência para o trabalho e sua operacionalização. Isso pode afetar a eficácia do cumprimento dessa legislação no que diz respeito às pessoas com deficiência, podendo haver divergências entre a avaliação dos profissionais de saúde e os peritos da previdência em relação a essa habilitação.

6 – Referências

BATISTA, Cristina Abranches Mota. Educação profissional e inclusão no trabalho: entraves e possibilidades. In: FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES. **Trabalho e deficiência mental**: perspectivas atuais. Brasília, 2003. p.57-76

BELLAN, Ana Clara. Diversidade e discriminação. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Avanço conceitual para a educação profissional e o trabalho**: ensaios e reflexões. Brasília, 2002. p.15-24

BRASIL. **Características do emprego formal segundo a relação anual de informações sociais**. Brasília, DF: MTE/PDET, 2015a. Disponível em: <http: //pdet.mte.gov.br/rais? view=default>. Acesso em: 30.08.2016

BRASIL. **Decreto nº 3.048/99**, de 6 de maio de 1999. Regulamenta a previdência social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. **Decreto nº 3.298/99**, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.213/91**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios de previdência social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.146/2015**, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <http://diariodosurdo.com.br/2015/07/lei-no-13-146-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria nº 1.199**, de 28 de outubro de 2003. Aprova normas para a imposição da multa administrativa variável prevista no art. 133 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, pela infração ao art. 93 da mesma Lei, que determina às empresas o preenchimento de cargos com pessoas portadoras de deficiência ou beneficiários reabilitados. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/legislacao/portaria-n-1-199-de-28-10-2003.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho**. Brasília: MTE/SIT/DEFIT, 2007.

CAÇÃO, Rogério. Transição para a vida adulta de pessoas com deficiência mental: representações, práticas e desafios. **Cadernos Sociedade e Trabalho**: Integração das Pessoas com Deficiência, Lisboa, n. 8, p. 181-196, 2007.

CARVALHO-FREITAS, Maria Nivalda de; MARQUES, Antônio Luiz. Pessoa com deficiência e trabalho: percepção de gerentes e pós-graduandos em administração. **Psicologia, Ciência e Profissão**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 244-257, 2009.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

FRANÇA, Inácia Sátiro Xavier de et al. Política de inclusão do portador de deficiência: possibilidades e limites. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 112-116, 2008.

GARCIA, Cid. Pessoas portadoras de deficiência. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Avanço conceitual para a educação profissional e o trabalho**: ensaios e reflexões. Brasília: 2002. p.65-71

GARCIA, Vinicius Gaspar; MAIA, Alexandre Gori. A inclusão das pessoas com deficiência e/ou limitação funcional no mercado de trabalho brasileiro em 2000 e 2010 – panorama e mudanças em uma década. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS ABEP, 18., 2012, Águas de Lindóia, SP. **Anais.** Águas de Lindóia, SP: ABEP, 2012. Recurso eletrônico.

_____. Características da participação das pessoas com deficiência e/ou limitação funcional no mercado de trabalho brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 31, n. 2, p. 395-418, jul./dez. 2014.

IBGE. **Censo demográfico 2010:** resultados do universo, população residente, por situação do domicílio e sexo, segundo as grandes regiões e as unidades da Federação Brasil - grandes regiões. Brasília, 2010.

LINO, Michelle. V; CUNHA, Ana C. B. da. Uma questão de cotas?: como pessoas com deficiência percebem sua inserção no mercado de trabalho com base em políticas públicas de inclusão. **Pesquisa e Práticas Psicossociais**, São João del-Rei, v. 3, n. 1, p. 65-74, ago. 2008.

MATOS, Naiara R. de. **Emprego apoiado:** uma análise psicossocial da inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. 2013.p.116. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013**.**

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, n. 117, p. 197-217, 2002.

NASCIMENTO, Alexandre do. Os manifestos, o debate público e a proposta de cotas. **Lugar Comum,** n. 23-24, p. 11-16, 2006.

NERI, Marcelo. As empresas e as cotas para pessoas com deficiência. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 9, p. 58-61, set. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/29935/28787>. Acesso em: 24 jul. 2017.

RIBEIRO, Marco, A.; CARNEIRO, Ricardo. A inclusão indesejada: as empresas brasileiras face à lei de cotas para pessoas com deficiência no mercado de trabalho. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 6, n. 50, p. 545-564, jul./set. 2009.

SAMARA, Eni de Mesquita; TUPY, Ismênia S. Silveira. **História & documento e metodologia de pesquisa.** 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; IRIGARAY, Hélio Arthur dos Reis. Políticas de diversidade nas organizações: uma questão de discurso?. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 49, n. 3, p. 337-348, 2009.

SOUZA, Ana Augusta Almeida de et al. Inserção ou inclusão?: uma análise das políticas públicas e privadas para promoção do ingresso de pessoa com deficiência no mercado de trabalho. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 2012, Salvador. **Anais.** Salvador: ANPAD, 2012. Recurso eletrônico.

TANAKA, Eliza Dieko Oshiro; MANZINI, Eduardo José. O que os empregadores pensam sobre o trabalho da pessoa com deficiência?. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 11, n. 2, p. 273-294, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382005000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 ago. 2017.

TOMEI, Manuela. **Ação afirmativa para a igualdade racial:** características, impactos e desafios. Brasília: OIT, 2005.

3

O entendimento de servidores públicos como base para ações de um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho implantado em um governo de estado

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.32-3

Jássio Pereira de Medeiros[1]

Resumo: A pesquisa objetiva propor frentes de atuação para um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho (PQVT) a partir da análise de aspectos que, na opinião dos servidores públicos, são intervenientes na sua qualidade de vida em ambiente laboral. Para tanto, é caracterizada como exploratória e tomada como estudo de caso realizado em um órgão de um estado da Região Nordeste do Brasil. Optou-se por uma pesquisa censitária, com questionário entregue aos 214 servidores da organização. Desses, 130 retornaram questionários válidos. As respostas foram submetidas à análise de conteúdo do tipo categorial temática. Os dados apontam que o PQVT, a ser desenvolvido, deve realizar ações voltadas às características do trabalho realizado, à remuneração, ao ambiente de trabalho e à relação chefe-subordinado. Acredita-se que a metodologia aqui proposta é relevante ao partir do pressuposto de que o entendimento sobre QVT varia de indivíduo para indivíduo e de organização para organização.

Palavras-chave: Qualidade de vida. Trabalho. Recursos humanos.

Abstract: *The research aims to propose fronts for a Work Quality of Life Program (PQVT) based on the analysis of aspects that, in the opinion of public servants, are actors in their quality of life in a work environment. For this, it is*

1 Mestre, professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN).

characterized as exploratory, and taken as a case study carried out in an organ of a state in the Northeast region of Brazil. We opted for a census survey, with a questionnaire delivered to the organization's 214 employees. Of these, 130 returned valid questionnaires. The answers were submitted to content analysis of thematic category type. The data indicate that the VQTML, to be developed, must carry out actions focused on the characteristics of the work performed; remuneration; to the work environment; and the boss-subordinate relationship. It is believed that the methodology proposed here is relevant in assuming that the understanding of QVT varies from individual to individual, and from organization to organization.

Keywords: *Quality of life. Work. Human Resources.*

1 – Introdução

O presente artigo delineia informações úteis à administração de recursos humanos em organizações públicas, tomando como base expectativas e perspectivas da experiência de Gestão da Qualidade de Vida e Saúde no Trabalho em andamento em um órgão da administração direta de um estado da Região Nordeste do Brasil. O estudo tem por objetivo, portanto, propor frentes de atuação para um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho (PQVT) a partir da análise de aspectos que, na opinião dos servidores públicos estudados, são intervenientes na sua qualidade de vida em ambiente laboral.

Foi com base na presente pesquisa que o governo do Estado em questão iniciou um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho para todos os seus servidores. Ou seja, o trabalho aqui realizado tem como uma de suas perspectivas descrever as etapas para implantação de um PQVT para as demais organizações públicas estaduais, uma vez que aborda uma metodologia que poderá ser replicada em outros órgãos do Estado, levando-se em consideração a subjetividade do construto QVT e a possibilidade de se encontrarem diferentes resultados em diferentes órgãos governamentais. O estudo é relevante, portanto, por integrar um conjunto de ações que o Estado pretende desenvolver,

como estratégia à valorização do pessoal, com repercussões no trabalho e na vida de seus servidores.

A pesquisa agrega conteúdo a um tema que, embora ricamente explorado, ainda apresenta, no setor público brasileiro, campo fértil de estudos, uma vez que, de acordo com levantamento realizado por Milhome e Rowe (2016), poucas pesquisas enfocaram a QVT, especificamente nesse setor.

É preciso ter em mente que, desde os primórdios das civilizações, o ser humano se utiliza do trabalho para sobreviver. A concepção do trabalho tem, contudo, sido alterada em diferentes momentos do desenvolvimento social. Se o trabalho é categoria central nos processos de socialização humana, cabe perguntar: de que forma os trabalhadores o percebem e que significados atribuem a ele?

O termo "qualidade de vida" tem sido utilizado tanto para avaliar as condições de vida urbana, incluindo-se transporte, saneamento básico, lazer e segurança, quanto para se referir à saúde, ao conforto e à posse de bens materiais. Embora fazendo parte do cotidiano, os parâmetros de definição do que é viver com qualidade são múltiplos e envolvem possibilidades e interesses individuais. Assim, avaliar qualidade de vida implica, preliminarmente, estimar expectativas.

A qualidade de vida aqui é retratada a partir de expectativas subjetivas com o trabalho, no momento em que mudanças sociais e tecnológicas significativas se instalam no cotidiano das pessoas e nas organizações. São abordadas, pois, interações de sujeitos com o mundo do trabalho e da vida, com aspectos pessoais e profissionais. É levado em consideração, portanto, o fato de que leituras a respeito da satisfação no trabalho não podem aparecer isoladas da vida do indivíduo na totalidade, conforme sugere Souza *et al*. (2017).

Assim, na busca de entender as interfaces entre trabalho e qualidade de vida, é que serão apresentadas as demais partes do texto, quais sejam: revisão teórica acerca da Qualidade de Vida

no Trabalho (QVT) e do significado do trabalho, a descrição da metodologia adotada pela pesquisa e os critérios para proceder ao presente estudo. Por fim, serão apresentados os resultados e a análise dos dados, que versam sobre o entendimento dos servidores acerca do construto qualidade de vida e trabalho, seguidos das principais conclusões, que apontam para as principais variáveis associadas a qualidade de vida no trabalho.

2 – Fatores intervenientes na qualidade de vida no trabalho

Nos dias atuais, tomando como base Dejours (2017), o trabalho é o meio pelo qual o homem se relaciona com o mundo exterior e, permanentemente, busca o prazer e luta contra o sofrimento. Resulta, desse embate de vivências, a qualidade das relações em todos os aspectos da existência humana. Assim, o trabalho, com elementos causadores de prazer e sofrimento, constitui-se numa atividade decisiva para o equilíbrio psíquico do indivíduo e para o desenvolvimento da humanidade sob uma rede complexa de sentimentos e representações em constante movimento.

As vivências de prazer, no trabalho, segundo Dejours (2017), são estudadas tendo-se como enfoque o trabalho como fonte de gratificação, isto é, trabalhando o sujeito se sente útil, se reconhece como alguém que tem importância para as organizações, para a família e para a sociedade. Nesses casos, o prazer é vivenciado quando experimentados sentimentos de valorização e reconhecimento no trabalho. Essa valorização pode ser considerada como o sentimento de que o trabalho tem sentido e valor por si mesmo, e se torna importante e significativo para a sociedade, conforme resultados encontrados em Bracarense *et al*. (2015).

As vivências de sofrimento, por sua vez, podem ser percebidas através de atitudes agressivas, tarefas penosas ou perigosas, medo de boatos e desconfiança, morosidade, desânimo, desencorajamento, sentimento de não reconhecimento de méritos específicos, vivências de injustiça e iniquidade, entre outras tensões entre equipes e individualismo entre os colegas.

A essa lista Freitas; Augusto e Mendes (2014) acrescentam a divisão e a padronização das tarefas, a subutilização do potencial técnico e da criatividade, a rigidez hierárquica, a falta de participação nas decisões e de reconhecimento profissional, a centralização de informações e a pouca perspectiva de crescimento profissional.

Acredita-se, portanto, que o trabalho em si, as condições em que se realiza e as dimensões pessoais determinam o grau de satisfação e o bem-estar do trabalhador no ambiente laboral, constituindo-se esse último um aspecto central da abordagem da qualidade de vida no trabalho (QVT), conforme já verificado em estudos recentes de Fernandes e Ferreira (2015) e Bracarense *et al*. (2015).

Somente a partir da década de 1950, contudo, é que desponta o que seria o marco dos estudos em QVT, período em que Eric Trist (1911-1993) e colaboradores desenvolveram, no Tavistock Institute of Human, sediado em Londres, pesquisas relativas às mudanças nos valores individuais, organizacionais e societais, esboçando a abordagem sociotécnica das organizações.

Desde então, o termo "qualidade de vida" tem sido utilizado tanto para avaliar as condições de vida urbana, incluindo-se transporte, saneamento básico, lazer e segurança, quanto para se referir a saúde, conforto e bens materiais. De forma mais específica, esse termo também pode referir-se à experiência emocional da pessoa com o seu trabalho, no momento em que tantas mudanças sociais e tecnológicas se instalam de forma intensa (BOM SUCESSO, 2007).

Esse cenário se agrava à medida que a organização impele o indivíduo a se submeter aos seus procedimentos, rotinas, regras, tornando-o submisso, obrigando-o a ter uma curta perspectiva temporal e fazendo-o atuar sob forte controle e, portanto, com pouca margem de liberdade e ação. Esse conflito se desenvolve com a rigidez da estrutura, com a mecanização, e, do ponto de vista da pessoa, com o crescer do nível intelectual do indivíduo (BARBOSA; MÁXIMO, 2016).

O trabalho, nesse sentido, passa a ser visto como não tendo qualidade de vida, como não sendo humano. Segundo Rodrigues (2016), o trabalho passa a ser indesejado, justamente porque na atual sociedade, com muita frequência, ele se configura de uma forma totalmente fragmentada e sem sentido, burocratizada, cheia de normas e rotinas, ou, então, cheio de exigências e conflitivo com a vida social ou familiar.

Torna-se imprescindível, portanto, que se inclua, através de uma filosofia humanista, o ponto de vista do indivíduo como um todo (BARBOSA; MÁXIMO, 2016). Ou seja, os seres humanos precisam de condições, que não são só racionais, para expressar sua capacidade de trabalhar. Eles necessitam de remuneração justa em relação ao que fornecem como trabalho, condições físico-psicológicas propícias e agradáveis ao trabalho e benefícios sociais além do trabalho, que preencham o espaço remanescente não ocupado inteiramente pela racionalidade inseparável e necessária à organização.

A palavra que designa qualidade de vida no trabalho seria, portanto, "respeito" e não "produtividade"; "humanismo", e não "eficiência". Para Vargas (2017), o trabalho submetido à ditadura de princípios econômicos jamais conduzirá ao pleno desenvolvimento do homem. E essse envolvimento será possível apenas quando, ao lado de diretrizes técnicas, o trabalho for regulado por imperativos de natureza ética.

Em seu processo de evolução, a QVT foi tomada de diferentes modos e influenciada, entre outros fatores, pelas constantes mutações por que têm passado as organizações, pelos contextos sociopolíticos em que foram idealizados os modelos e por características ideológicas, valores e experiências dos autores. Hoje, as ideias centrais da QVT convergem para um ponto comum: reduzir efeitos indesejáveis dos pontos de tensão entre indivíduo e organização. Alguns modelos de avaliação da QVT adotam, para esse desígnio, maior amplitude, envolvendo toda a vida do sujeito, como nos casos de Walton (1975) e Westley (1979) e, no Brasil, Limongi-França (1996). Já no estudo de Ha-

ckman e Oldham (1975), o foco está circunscrito ao conteúdo e ao significado do trabalho, subjetivamente atribuído.

No cerne dessas discussões, Bom Sucesso (2007) coloca alguns fatores intervenientes nesta qualidade de vida no trabalho, considerando-os como obstáculos a serem vencidos. Dentre eles, destacam-se a cultura organizacional, os conflitos decorrentes de insatisfação com a profissão ou com a organização, dificuldades decorrentes dos conflitos nas relações interpessoais, a falta de infraestrutura doméstica e, finalmente, o sofrimento decorrente das crises e insatisfações do sujeito consigo mesmo. Buscando um melhor conhecimento sobre tais fatores é que a discussão acerca deles será aprofundada nos próximos parágrafos.

No tocante à cultura organizacional, é sabido que o tratamento diferenciado gera, naqueles que têm privilégios, a sensação de prestígio, contribuindo para aumentar a autoestima. Para aqueles que aspiram a posições mais elevadas, há uma angustiosa expectativa de promoção. Já para os que não acreditam nessa possibilidade, resta o pesado sentimento de discriminação e injustiça. Outros valores da cultura organizacional afetam a qualidade de vida: o atendimento prestado ao cliente externo, a importância real a ele atribuída, a forma como suas reclamações são analisadas e encaminhadas, o tratamento aos fornecedores, as relações com a comunidade, entre outros pontos. Tudo isso configura a imagem da organização e faz com que as pessoas se orgulhem, ou não, de a ela pertencerem.

Outro fator abordado por Bom Sucesso (2007), e também discutido por Fernandes (1996), é o estilo gerencial. Mesmo pessoas que gostam do que fazem podem experimentar insatisfação no trabalho em decorrência do estilo gerencial ou das relações interpessoais no trabalho. Postura autoritária, desconsideração, gestão centralizadora e ausência de delegação são algumas das posturas gerenciais apontadas como geradoras de conflitos entre chefes e subordinados. Entre colegas, observam-se a disputa de prestígio e poder, a inveja e o ciúme, capazes de gerar insatisfação e conflitos, e, num segundo momento, fazer

com que os não agraciados se sintam excluídos, perseguidos, infelizes e sem motivação para o trabalho.

A infraestrutura familiar também influencia a qualidade de vida do sujeito. O cenário familiar foi alterado de forma drástica com a entrada da mulher no mercado de trabalho. As tarefas domésticas continuam sendo demandadas e nem sempre têm sido equacionadas via divisão das tarefas entre os membros da família. As refeições fora de casa e a automação de serviços domésticos são acessíveis apenas às camadas sociais que contam com salários mais altos (WALTON, 1975; BOM SUCESSO, 2007). O custo emocional e os conflitos decorrentes de tais situações precisam ser contabilizados, pois resultam em insatisfação, mal-estar e desajustamentos, que nem sempre aparecem de forma direta, mas afetam a produtividade, o humor e o envolvimento.

Acrescendo-se aos fatores colocados por Walton (1975), Hackman e Oldham (1975), Westley (1979), Werther e Davis (1983), Huse e Cummings (1985) e Limongi-França (1996) e Bom Sucesso (2007) afirmam que não se pode verificar a qualidade de vida no trabalho sem levar em conta a dimensão "remuneração". Ocorre que toda espécie de "emprego" está, indispensavelmente, associada a uma remuneração, o que já não ocorre com o trabalho. É possível haver trabalho sem remuneração, mas não "emprego" sem remuneração (SOUZA *et al*., 2017).

Isso implica que o homem seja empregado para trabalhar e pelo seu trabalho receba uma remuneração. As organizações, contudo, se interessam em averiguar a qualidade de vida no trabalho, na vida profissional e não na vida privada, de forma que o indicador dessa humanização pela via salarial é proporcional ao que se faz no trabalho e não à manutenção da sua vida fora. Dessa forma, mesmo que o trabalho se constitua em um meio socialmente aceito para que os indivíduos garantam a sua sobrevivência através da remuneração, a mensuração da qualidade de vida no trabalho acaba se atendo ao que se faz na organização para recebê-lo. Assim, para que se tenha essa variável de maneira sólida e segura na composição da QVT, acaba-se "moldando-a" a fatores objetivos e mensuráveis (SOUZA *et al*., 2017).

Levering (1995) também trata de fatores intervenientes na QVT, mas enxergando-os como necessários ao ambiente excelente de trabalho, de maneira que o autor define um lugar excelente para se trabalhar como uma organização na qual os funcionários confiam nas pessoas para quem trabalham, têm orgulho do que fazem e gostam das pessoas com quem trabalham. Essa definição demonstra que a essência de um excelente lugar para se trabalhar está na qualidade de seus relacionamentos.

Para o autor, o ambiente de trabalho é composto de três tipos de relacionamento interconectados: entre os funcionários e a direção da organização, entre os funcionários e o seu trabalho e entre os funcionários e os outros funcionários, conforme observado na figura abaixo.

Quadro 1 – Três principais tipos de relacionamento no trabalho

Relacionamento		Elemento chave
Empregados	Direção da empresa	Confiança
Empregados	Trabalho	Orgulho
Empregados	Outros empregados	Camaradagem

Fonte: Levering (1995)

A confiança é o mais importante entre os três tipos de relacionamentos. Existem três fatores fundamentais para existir confiança no ambiente de trabalho. Em primeiro lugar, a organização deve ter credibilidade entre os funcionários. Seus gestores devem ser percebidos como pessoas competentes e, para ganhar a confiança das pessoas, devem também estar dispostos a ouvir seus subordinados. O segundo elemento é o "jogo limpo". Os funcionários devem ser tratados de forma justa e objetiva e, se alguém se sentir tratado injustamente, precisa crer que existem meios aos quais recorrer.

Por fim, a confiança envolve respeito. Os funcionários precisam sentir que são respeitados e tratados como indivíduos. Parte disso advém das maiores responsabilidades a eles atribuídas e de seu envolvimento em decisões que afetem seu trabalho. Por meio de treinamento, os empregados devem ter a oportunidade

de desenvolver suas habilidades. Os diretores também demonstram respeito quando encorajam e aceitam ideias e sugestões dos funcionários.

O segundo elemento-chave, posto por Levering (1995), é o orgulho, que também pode ser visto entre aqueles colocados por Bom Sucesso (2007). As pessoas desenvolvem o orgulho quando sentem que seu trabalho tem um significado especial, ou seja, trata-se do sentimento que os empregados têm em relação ao seu trabalho na organização. Para se sentirem assim os empregados precisam acreditar que fazem a diferença, isto é, devem ter um senso de propriedade em relação ao produto ou serviço que desenvolvem. Além disso, precisam perceber que o produto ou serviço tem algum significado para outros.

É importante que cada empregado passe a entender a posição que seu trabalho ocupa dentro de um contexto maior. O superior que confere apenas uma dimensão econômica ao seu trabalho e ao de outros não transmite a dignidade que o homem necessita para fazer do trabalho algo valioso e significativo para sua existência. Os funcionários também querem se sentir orgulhosos do papel que sua organização desempenha na comunidade. O fato de as pessoas se sentirem orgulhosas de seu trabalho e de sua organização proporciona um importante retorno: uma maior satisfação com o trabalho.

O último elemento que, para Levering (1995), afeta a qualidade do ambiente de trabalho, a camaradagem, representa a forma como cada funcionário se relaciona com o outro no trabalho, e está associada ao fator "relacionamento interpessoal" citado por Bom Sucesso (2007). As pessoas precisam de aceitação, compreensão, apreciação e diversão em suas interações pessoais com os colegas. Querem também acesso às crenças, às atitudes, às esperanças e aos valores dos outros.

Dentro desse contexto, de quem é a responsabilidade pela promoção da QVT? As organizações, por um lado, se veem impulsionadas a realizarem a sua parte, divulgando sua missão e seus objetivos, treinando e desenvolvendo seus integrantes,

investindo na melhoria dos processos, reestruturando e enriquecendo as funções, promovendo profissionais competentes, investindo em modernização e tecnologia, melhorando as condições de trabalho, estabelecendo remuneração justa, agindo com ética, reduzindo as injustiças quanto aos salários, promovendo relações interpessoais baseadas no respeito e consideração, implantando sistemas de feedback, estimulando a reflexão acerca da qualidade de vida no trabalho, entre outros (SOUZA; RIBEIRO; BERTOLINI, 2014). Tais medidas devem, ainda, ser de caráter permanente, envolvendo momentos de acompanhamento e avaliação dos resultados individuais e grupais, e não apenas possuir um caráter assistencialista (FERREIRA; ALVES; TOSTES, 2009).

De outra forma, a conquista da qualidade de vida, em grande parte, depende do próprio indivíduo, do valor que atribui à vida, da autoestima e da autoimagem e do engajamento profissional, político e social. Viver com qualidade é ter consciência do próprio comportamento e autocrítica que permitam avaliar as consequências do estilo de vida na relação consigo e com o outro. Essa parte é de responsabilidade do indivíduo.

Além disso, conforme destacam Ferreira *et al*. (2009), no que diz respeito aos programas de QVT em organizações públicas, as demandas para os gestores se revestem de importância em face da diversidade de indicadores críticos que impactam de modo negativo o bem-estar dos trabalhadores, a satisfação de usuários/clientes e, sobretudo, a tão desejada efetividade organizacional, especialmente tendo em vista os aspectos abordados nos parágrafos anteriores.

Assim, parte-se, a seguir, para esclarecer os procedimentos metodológicos utilizados pelo presente estudo convenientes ao alcance do objetivo proposto, estando, então, a temática de estudo inserida dentro de um contexto através do qual diversos sujeitos expressaram diferentes experiências e opiniões acerca de sua qualidade de vida.

3 – Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa caracteriza-se como exploratória, do ponto de vista de seus objetivos, ao mesmo tempo que se trata de um estudo de caso, quando observado o procedimento de coleta de dados. Dentro desse contexto, a pesquisa faz parte de um projeto para desenvolvimento de um programa de qualidade de vida no trabalho em um órgão da administração direta de um estado da Região Nordeste do Brasil. Depois, esse programa poderá ser replicado para outros órgãos públicos estaduais.

Como base para o presente trabalho foi observada sugestão de Ferreira *et al*. (2009), a qual destaca que a opinião dos trabalhadores sobre os aspectos de seu trabalho e a qualidade de vida torna-se fundamental como forma de subsídio a políticas e estratégicas socioeconômicas para as organizações que pretendem adotar um programa de QVT, o que enfatiza a necessidade da sondagem de opinião interna como instrumento de informação. Assim sendo, a presente pesquisa poderá propor frentes de atuação para um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho (PQVT) a partir da análise de aspectos que, na opinião dos servidores públicos estudados, são intervenientes na sua qualidade de vida no trabalho.

Buscou-se, de forma inicial, uma coleta de dados qualitativos. Seguiu-se, portanto, um caminho contrário àquele normalmente utilizado em pesquisas sobre QVT, uma vez que tais estudos priorizam estruturas fechadas, medições quantitativas, através de escalas, de questionários estruturados e de procedimentos estatísticos, que se destinam a mensurar a satisfação com os aspectos de QVT, sem que sejam procedidas as devidas adaptações dos instrumentos ao contexto social e organizacional dos sujeitos estudados.

Para tanto, foi trabalhado, com a totalidade dos servidores do órgão pesquisado, um questionário composto por sete questões abertas relacionadas ao trabalho e à qualidade de vida, além de outras dez, referentes ao perfil dos respondentes.

A elaboração das perguntas que constaram nesse instrumento requereu uma ampla revisão da literatura, assim como o contato com sujeitos da organização, objetivando observar características particulares à organização.

Assim, as perguntas que deram origem à parte empírica do estudo foram: Qual o significado do trabalho na sua vida? O que você entende por qualidade de vida? O que você considera importante para ter qualidade de vida no trabalho? Como você imagina um ótimo ambiente de trabalho? Quais fatores externos lhe afetam no trabalho? O que depende de você para que exista qualidade de vida no trabalho? O que depende dos gestores do órgão para que exista qualidade de vida no trabalho? Tais questões permitiram uma melhor compreensão dos resultados e da discussão realizada no presente estudo.

O universo de pesquisa constou de 214 servidores lotados no órgão, de maneira que se buscou obter dados de forma censitária, ou seja, procurou-se atingir todos os indivíduos que se encontravam, no momento da coleta de dados, trabalhando na organização. Para isso todos os servidores foram convidados a se fazerem presentes no auditório da organização, local onde os questionários, mediante apresentação e explicação da pesquisa, foram entregues aos servidores. A forma de recolhimento dos questionários se deu através de urnas distribuídas pelos corredores de prédio onde funciona o órgão. O período de tempo destinado para retorno por parte dos respondentes foi de uma semana. De todos os questionários entregues aos servidores que se encontravam no evento, 130 foi a quantidade que, após a devolução, pôde ser utilizada para fins de análise, uma vez que alguns questionários retornaram completamente em branco e outros não foram devolvidos.

Os dados obtidos foram submetidos à análise de conteúdo do tipo categorial temática, buscando-se identificar unidades de significação isoláveis – temas (BARDIN, 1977). Uma análise da frequência das categorias foi feita a partir da totalização da quantidade de respostas dadas para cada questão, visto que, por

se tratar de uma questão aberta, oferecia espaço para que o respondente apresentasse mais de uma resposta. Partindo desse total, estimava-se a porcentagem equivalente a cada categoria, então agrupada.

4 – Análise dos resultados

Questões relacionadas ao perfil indicaram que os servidores eram, em sua maioria, do sexo feminino (56,7%), com idade predominante entre os 46 e 55 anos (40,9%), casados ou com união consensual (53,8%) e com elevado nível de escolaridade, uma vez que 34,8% possuíam curso superior ou pós-graduação e outros 17% possuíam, no momento da coleta de dados, o grau de instrução superior incompleto. Os respondentes encontravam-se lotados em coordenadorias (36,8%), com tempo de serviço de até cinco anos (30,8%), em virtude de o órgão possuir 35% de seus servidores provenientes de organizações estaduais extintas nos últimos anos. Esses servidores recebiam, ainda, um salário e meio, de remuneração, e não desfrutavam de nenhuma outra fonte de renda (56,3%), tendo sua família composta por três ou quatro pessoas (52,2%). Serão expostas, na sequência, as variáveis obtidas a partir das sete questões do estudo, que foram eleitas para compor a pesquisa.

Assim, as interpretações obtidas junto aos servidores, no que se refere ao "significado do trabalho" (Quadro 2), tratavam o mesmo como uma *fonte de realização*, tanto pessoal como profissional (49,4%), *fonte de sustento* (33,7%) e *fonte de dignidade* para 11,1%, opinião esta percebida na expressão "o trabalho dignifica o homem", presente em muitas respostas. Assim, o homem que não trabalha não é digno. E, na busca pela "dignidade" oferecida pelo trabalho, é que esse trabalho seria tomado como algo indispensável ao homem, conforme registro feito por Bom Sucesso (2007). Outros 5,8% o tratam como *forma de motivação*. Nessa questão foram obtidas 172 respostas, agrupadas nessas quatro variáveis.

QUADRO 2 – Significado do trabalho para a vida

RESPOSTAS	N. de respostas	% total
Realização	85	49,4
Fonte de sustento	58	33,7
Dignidade ("o trabalho dignifica o homem")	19	11,1
Motivação	10	5,8
Não respondeu	0	-
TOTAL	**172**	**100**

Fonte: Autoria própria (2017).

Quando perguntados a respeito do que entendiam por qualidade de vida (Quadro 3), 24,1% dos respondentes atestaram que seria uma boa remuneração. A variável remuneração está presente em grande parte dos modelos que versam sobre qualidade de vida no trabalho. Entre esses modelos, é possível destacar Hackman e Oldham (1975), Werther e Davis (1983), Huse e Cummings (1985), Walton (1975) e Westley (1979). Não há, contudo, uma grande distância em relação a outras duas respostas encontradas: saúde e paz e harmonia, preferidas por 23,1% e 22,2%, respectivamente. Merece destaque, ainda, o item lazer, escolhido por 12,5% dos servidores participantes do estudo, como resposta para essa questão.

QUADRO 3 – Entendimento acerca do termo "qualidade de vida"

RESPOSTAS	N. de respostas	% total
Remuneração	52	24,1
Saúde	50	23,1
Paz e harmonia	48	22,2
Lazer	27	12,5
O que tenho hoje	17	7,9
Moradia própria	11	5,1
Condições de trabalho	04	1,9
Meio de transporte	02	0,9
Não respondeu	05	2,3
TOTAL	**216**	**100**

Fonte: Autoria própria (2017).

Quanto à terceira questão "o que você considera importante para ter qualidade de vida no trabalho?" (Quadro 4), a maior parte dos servidores (23,7%) salientou o *ambiente físico de trabalho*, provavelmente levando em conta os cortes nos recursos de custeio pelo qual vem passando o serviço público nos últimos anos. Além disso, importa comentar que a variável "*Ambiente físico"* está contemplada nos trabalhos de Huse e Cummings (1985) e Walton (1975). Não muito longe desse percentual, outros 22,2% consideram que para ter QVT é preciso desenvolver bons relacionamentos dentro do trabalho. A variável "R*elacionamento interno",* além de ser empregada no modelo de Walton (1975), é também encontrada nos estudos de Westley (1979) e Hackman e Oldham (1975). A presença dessa variável na literatura da área respalda a presença dela em futuras ações tomadas por um PQVT da organização.

Assim como as variáveis acima enfatizadas, foi apontada, também, a necessidade de um *salário digno* (18%) e do *respeito ao servidor*, principalmente por parte das chefias (16,9%). A questão financeira apareceu em terceiro lugar quando se trata de fatores relevantes para a qualidade de vida no trabalho.

De outra forma, levando-se em consideração os movimentos do funcionalismo público, em todo o Brasil, no tocante à busca pelo recebimento de remuneração digna, o que poderia explicar essa posição da variável "*Trabalho*" seria a perda da fé, por parte do servidor, em acreditar que o Estado possa lhe proporcionar uma boa compensação. Ou ainda, uma desarticulação da classe dos servidores visto que, primeiro, trata-se de um órgão que desempenha atividades-meio, e, por não atuar diretamente junto à população, não possui grande poder de barganha junto ao governo do estado. Segundo, possui grande número de seus servidores recém-chegados, oriundos de outros órgãos estaduais, conforme destacado no perfil, o que também pode explicar uma falta de mobilização.

QUADRO 4 – Fatores importantes à QVT

RESPOSTAS	N. de respostas	% total
Ambiente físico	62	23,7
Relacionamento interpessoal	58	22,2
Salário	47	18,0
Respeito	44	16,9
Reconhecimento	22	8,4
Estar saudável	10	3,8
Responsabilidade com trabalho	08	3,1
Treinamento e capacitação	07	2,7
Desburocratização	01	0,4
Não respondeu	02	0,8
TOTAL	**261**	**100**

Fonte: Autoria própria (2017).

No que se refere à concepção do que seria um ótimo ambiente de trabalho (Quadro 5), 56,2% das respostas se remeteram a relações interpessoais e ambiente físico de trabalho. Desses, 29,5% se referiram, especificamente, à necessidade de um *bom relacionamento com os colegas*, enquanto 26,7% reportaram-se às *condições de trabalho,* de forma genérica. Todos esses percentuais foram calculados a partir das 193 respostas obtidas nesta questão. Além disso, ressalta-se, o terceiro maior percentual de não respondentes, 5,7% do total de respostas obtidas nessa questão. Para esse questionamento, o ambiente de trabalho, na opinião dos respondentes, não depende dos superiores ou líderes, mas sim dos servidores e da estrutura que esses servidores dispõem para trabalhar, conforme já previsto por Walton (1975); Westley (1979) e Fernandes (1996).

QUADRO 5 – Fatores que contribuem para a qualidade do ambiente de trabalho

RESPOSTAS	N. de respostas	% total
Relacionamento com colegas	73	29,5
Condições de trabalho	66	26,7
Relacionamento com superior	14	5,7
Servidores motivados	13	5,3
Reconhecimento	11	4,5
Remuneração justa	11	4,5
Responsabilidade	10	4
Objetivos bem definidos	07	2,8
Liderança	06	2,4
Outros	17	6,9
Não respondeu ou resposta inadequada	19	7,7
TOTAL	**247**	**100**

Fonte: Autoria própria (2017).

Questionados quanto aos fatores externos que afetam seu trabalho (Quadro 6), grande parte dos respondentes salientou o caráter *financeiro*, 36,6%. Essa resposta corrobora a inferência de que o servidor não atribui ao seu empregador a responsabilidade por sua situação econômica. Logo depois seguem *transporte (18,3%)* e *família* (14,3%). "*Nenhum*" foi a resposta dada por 11,7% dos respondentes. Pode-se inferir, então, que esses indivíduos apenas seriam afetados por fatores internos.

QUADRO 6 – Fatores externos que afetam o desempenho no trabalho

RESPOSTAS	N. de respostas	% total
Finanças (dívidas)	84	36,6
Transporte	42	18,3
Família	33	14,3
Nenhum	27	11,7
Saúde	18	7,8
Moradia	13	5,7
Segurança pública	04	1,7
Falta de apoio nos setores	01	0,4
Não respondeu	08	3,5
TOTAL	**230**	**100**

Fonte: Autoria própria (2017).

No quesito seguinte (Quadro 7) foram buscadas algumas explicações acerca do que dependeria do próprio servidor para que houvesse qualidade de vida no trabalho. Foi percebida certa fuga da resposta, ou mesmo que o servidor procurou atribuir ao outro a responsabilidade por sua QVT, uma vez que 27,7% dos mesmos ou não responderam ou conferiram uma resposta inadequada ao que foi perguntado. Entre os servidores que realmente responderam à questão, a maioria, 30,2%, destacou a *solidariedade* como resposta à questão. A *responsabilidade* foi também citada por 12,8% dos servidores respondentes. Enquanto isso, o "respeito", colocado como uma das principais reivindicações em outras questões do estudo, apareceu apenas em quinto lugar, quando relacionado à própria atitude do servidor. Tal fato demonstra incoerência entre o que foi reclamado pelo servidor e o que ele pode oferecer para que haja qualidade de vida em seu trabalho.

O fator "responsabilidade", no que tange à forma de desempenhar uma tarefa, está presente em três dos modelos consultados para esta pesquisa: Westley (1979), Werther e Davis (1983) e Hackman e Oldham (1975), o que confirma a importância dessa variável para a promoção da QVT.

QUADRO 7 – Influência do servidor para a QVT

RESPOSTAS	N. de respostas	% total
Solidariedade	45	30,2
Responsabilidade	19	12,8
Motivação	13	8,7
Tranquilidade/Equilíbrio	10	6,7
Respeito	09	6,0
Resposta insatisfatória	29	11,6
Não respondeu	24	16,1
TOTAL	**149**	**100**

Fonte: Autoria própria (2017).

Quanto ao que dependeria dos gestores para que houvesse QVT (Quadro 8), 29,5% dos respondentes ressaltaram o *respeito*, como algo que se encontra em falta no órgão. Ob-

servou-se, também, que a *valorização* (19,5%), a responsabilidade de proporcionar uma *boa remuneração* (16,3%) e o *diálogo* (16,3%) foram outros pontos que, segundo os entrevistados, seriam inerentes à figura dos gestores, tendo por fim a qualidade de vida no trabalho. Aparentemente três, das quatro variáveis que mais se destacaram, ilustram uma situação de descontentamento com a relação entre o servidor e a gestão organizacional. Para essa pergunta, é válido ainda destacar que, por se tratar de um órgão estadual, o seu gestor não tem poder de decisão acerca do caráter remuneratório do servidor.

QUADRO 8 – Influência da gestão para a QVT

RESPOSTAS	N. de respostas	% total
Respeito	56	29,5
Valorização	37	19,5
Proporcionar boa remuneração (plano de cargos e salários)	31	16,3
Diálogo	31	16,3
Condições físicas	11	5,8
Capacidade de liderança	07	3,6
Plano de saúde	03	1,6
Nada	03	1,6
Não respondeu	11	5,8
TOTAL	**190**	**100**

Fonte: Autoria própria (2017).

Após realizadas as descrições e análises relativas aos dados obtidos junto aos servidores participantes do estudo, parte-se, na sequência, para a elaboração das considerações finais do estudo, com vistas a alcançar os objetivos aqui propostos.

5 – Considerações finais

Inserido nos estudos voltados para a análise da gestão pública, o objeto desta investigação contemplou o tema da gestão de pessoas, com ênfase na QVT dos servidores públicos esta-

duais. É importante registrar que não apenas pesquisas voltadas para a análise de políticas públicas, mas também voltadas para o cotidiano dos servidores públicos, em particular daqueles que desenvolvem suas funções na área-meio da administração direta estadual, estão inseridas no contexto das pesquisas voltadas para o setor público.

De caráter exploratório, o estudo buscou propor frentes de atuação para um Programa de Qualidade de Vida no Trabalho (PQVT) a partir da análise de aspectos que, na opinião dos servidores públicos estudados, são intervenientes na sua qualidade de vida em ambiente de trabalho. O instrumento empregado se mostrou apropriado e apontou para variáveis presentes em modelos já consagrados pela literatura, possibilitando o alcance dos resultados pretendidos, inclusive fazendo emergir importantes questões em torno dos processos e estilo da gestão do órgão.

Algumas considerações que podem ser estabelecidas a partir do conjunto de informações e análises contidas nesta pesquisa apontam que as respostas relacionadas ao "*caráter financeiro"* prevaleceram, em todas as questões em que surgiu, como uma das quatro categorias mais vezes mencionada, estando como resposta a cinco das sete perguntas realizadas.

A categoria "*respeito"*, por sua vez, foi identificada como resposta em três das sete perguntas utilizadas pela pesquisa, aparecendo como a segunda variável mais presente, conforme as colocações dos respondentes. Logo em seguida, merecem destaque respostas relacionadas ao ambiente físico de trabalho e à necessidade de reconhecimento, principalmente por parte dos gestores.

Alguns fatores podem estar, contudo, pontualmente contribuindo para que tais avaliações ocorram. Entre esses, pode-se mencionar o elevado nível de escolaridade dos profissionais da organização e o fato de que grande parte deles ser proveniente de autarquias e fundações extintas há mais de dez anos, sendo os mesmos absorvidos pela organização em estudo. Esses ór-

gãos ofereciam melhores condições salariais e de *status* quando comparadas ao conjunto da administração pública direta.

A leitura combinada dos dados aponta o que, na opinião dos respondentes, deveriam ser as linhas de ações do Programa de Qualidade de Vida no Trabalho (PQVT) a ser implantado pelo órgão: busca por um trabalho que conduza à realização pessoal do indivíduo, provido de remuneração adequada, com melhor ambiente físico e psicossocial, galgado na solidariedade entre as pessoas e no respeito e valorização profissional, por parte dos gestores.

Com isso, sugerem-se ações que divulguem os resultados da organização e a importância de trabalho realizado por setor, fortalecendo a imagem organizacional e o sentimento de orgulho e satisfação de pertencer ao órgão. Além disso, em que pese o fato de os gestores da organização não terem influência direta sobre a variável remuneração, recomenda-se a realização de estudo para estruturação do plano de cargos, carreiras e salários dos servidores. Para a melhoria do ambiente físico e psicossocial, algo a ser realizado seria a constituição de uma equipe multidisciplinar, cedida, temporariamente, por outros órgãos da administração estadual, a ser composta por técnico em segurança no trabalho, médico do trabalho, assistente social e psicólogo, para realização de testes, exames e atendimentos especializados. Quanto às ações voltadas às relações interpessoais, recomenda-se a criação de eventos periódicos de socialização. Esses eventos poderiam celebrar os aniversariantes do bimestre, o alcance das metas organizacionais ou as datas relacionadas à área da saúde, de maneira a criar espaços para a confraternização dos servidores.

Está, portanto, ao alcance da atual equipe gestora da organização a possibilidade de implantação de ações capazes de reduzir efeitos negativos do trabalho no serviço público, promovendo o desenvolvimento de pessoal e a qualidade de vida daqueles que prestam serviços aos pares, colegas do serviço público estadual, na condição de trabalhadores em atividade-meio.

Ainda foi possível constatar que o quadro funcional do órgão evidencia perfil de envelhecimento. Por isso, dentro de um prazo de cinco a dez anos poderá ocorrer um volume elevado de aposentadorias. Associado a esse fato, o coletivo pesquisado também reclama por iniciativas de *preparo para a aposentadoria* e por ações de assistência para que possam enfrentar com segurança situações futuras.

Apresentadas essas considerações, destaca-se o processo do estudo então realizado: 1) aplicação de formulário com questões abertas acerca do entendimento dos servidores sobre QVT; 2) sistematização, consolidação e síntese das respostas dadas ao formulário; 3) definição das linhas de atuação para o PQVT, baseando-se na síntese das respostas; e 4) priorização das ações a serem realizadas. Com isso, há a expectativa de que os procedimentos e instrumentos utilizados neste estudo possam ser replicados pelos demais órgãos do Estado, de maneira a proporcionar um diagnóstico do nível de qualidade de vida no trabalho em todo o conjunto do serviço público estadual, e que abram caminho para a realização de novos estudos em instituições da administração direta e indireta, procurando descrever, de forma mais detalhada, o contexto da gestão de pessoas estadual.

No que se refere aos estudos dessa natureza, defende-se que quaisquer decisões conclusivas, ainda que baseadas em dados científicos, não resistem a uma crítica mais rigorosa, tendo em vista a subjetividade presente na matéria tratada. Por essa razão, sugere-se um amplo diálogo com a categoria de servidores, no âmbito do órgão, antes que sejam priorizadas as linhas de intervenção.

6 – Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARBOSA, S. C.; MÁXIMO, T. A. C. O. (Orgs). **O que o trabalho provoca?** Estudos sobre as repercussões do trabalho na saúde dos trabalhadores. Campina Grande: EDUEPB, 2016.

BOM SUCESSO, E. P. **Relações Interpessoais e Qualidade de Vida no Trabalho**. São Paulo: Qualitymark, 2007.

BRACARENSE, C. F. *et al*. Qualidade de vida no trabalho: discurso dos profissionais da Estratégia Saúde da Família. **Esc. Anna Nery**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 542-548, Dec. 2015.

DEJOURS, C. **Psicodinâmica do trabalho**: casos clínicos. Editora Dublinense, 2017.

FERNANDES, E. C. **Qualidade de vida no trabalho**: como medir para melhorar. Salvador: Casa da Qualidade, 1996.

FERNANDES, L. C.; FERREIRA, M. C.. Qualidade de vida no trabalho e risco de adoecimento: estudo no poder judiciário brasileiro. **Psicologia USP**, v. 26, n. 2, p. 296-306, 2015.

FERREIRA, R. R. *et al*. Concepção e implantação de um programa de qualidade de vida no trabalho no setor público: o papel estratégico dos gestores. **Revista de Administração**. v. 44, n. 2, p. 147-157, abr/maio/jun 2009.

FERREIRA, M. C.; ALVES, L.; TOSTES, N. Gestão de qualidade de vida no trabalho (QVT) no serviço público federal: o descompasso entre problemas e práticas gerenciais. **Psicologia: Teoria e pesquisa**, v. 25, n. 3, p. 319-327, 2009.

FREITAS, L. G.; AUGUSTO, M. M.; MENDES, A. M. Vivências de prazer e sofrimento no trabalho de profissionais de uma fundação pública de pesquisa. **Psicologia em Revista**, v. 20, n. 1, p. 34-55, 2014.

HACKMAN, J.R.; OLDHAM, G.R. Development of the job diagnostic survey. **Journal of Appllied Psychology**. v. 60, n. 2, p. 159-176, 1975.

HUSE, E.F.; CUMMINGS, T.G. **Organization development and change**. 3. ed. St Paul: ed. Minn, 1985.

LEVERING, R. Confiança e cooperação: o lucro gerado por um excelente lugar para se trabalhar. **Revista de Administração de Empresas**. v. 35, n. 4, p. 14-20, 1995.

LIMONGI-FRANÇA, A. C. **Indicadores empresariais de qualidade de vida no trabalho**: esforço empresarial e satisfação dos empregados no ambiente de manufaturas com certificação ISO 9000. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administração, 1996.

MILHOME, J. C.; ROWE, D. E. O. Qualidade de vida no trabalho: análise da produção científica entre 2006 e 2015. **Gestão & Planejamento-G&P**, v. 17, n. 3, 2016.

RODRIGUES, M. V. **Ações para a qualidade**: gestão estratégica e integrada para a melhoria dos processos na busca da qualidade e competitividade. Elsevier: Rio de Janeiro, 2016.

SOUZA, F. M. A. *et al*. Qualidade de vida no trabalho: auto–realização humana e motivação. **Revista Eletrônica Cosmopolita em Ação**, v. 3, n. 2, p. 13, 2017.

SOUZA, J.; RIBEIRO, I.; BERTOLINI, G. R. F. Bem-estar no trabalho e políticas de gestão de pessoas em uma organização sem fins lucrativos. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 3-22, ago. 2014.

VARGAS, F. E. B. Trabalho, emprego, precariedade: dimensões conceituais em debate. **Caderno CRH**, v. 29, n. 77, p. 313-331, 2017.

WALTON, R. E. Quality of working life: What is this? **Sloan Management Review**, Cambridge, v. 15, n. 1, 1975.

WERTHER, W. B.; DAVIS, K. **Administração de pessoal e recursos humanos**. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.

WESTLEY, W.A. Problems and Solutions in the Quality of Working Life. **Human Relations**, v. 32, n. 2, p. 113-23, 1979.



Comissões no Senado Federal: perfil social e trajetória política na triagem dos senadores no sistema comissional[1]

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.32-4

Paulo Magalhães Araújo[2]

Resumo: O artigo analisa a nomeação dos senadores às comissões do Senado Federal. Partindo da literatura sobre organização legislativa, busca-se identificar elementos dos modelos distributivo, informacional e partidário na composição das comissões no Senado Federal. Conforme a literatura, o artigo defende que a organização das casas do Congresso Nacional não se coaduna perfeitamente com nenhum dos modelos, pautando-se por um hibridismo institucional compatível com a produção de ganhos informacionais, ganhos de troca e ganhos partidários. Defende-se, porém, que o modelo partidário é o mais proeminente, tendo em vista as fortes prerrogativas das lideranças partidárias. Com base nisso, testa-se a hipótese de que os líderes partidários "cercam" as comissões centrais da Casa – de Constituição, Justiça e Cidadania e de Assuntos Econômicos – exigindo atributos diferenciais, indicativos de maior qualificação, experiência e partidarismo dos parlamentares que as integram. A hipótese foi testada por meio de regressão logística binária e foi parcialmente confirmada – CCJ e CAE são mais exigentes que as demais comissões.

Palavras-chave: organização legislativa; modelos na composição das comissões no senado; regressão logística binária.

Abstract: *The article analyzes the appointment of the senators to the commissionsof the Federal Senate. Starting from the literature on legislative organization, it is*

1 Este artigo resulta de pesquisa desenvolvida com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e à Inovação do Espírito Santo (Fapes).

2 Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Espírito Santo. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

sought to identify elements of distributive, informational and partisan models in the composition of committees in the Federal Senate. According to the literature, the article argues that the organization of the houses of the National Congress does not fit perfectly with any of the models, being based on an institutional hybridity compatible with the production of informational gains, exchange gains and party gains. It is argued, however, that the party model is the most prominent, given the strong prerogatives of party leaders. Based on this, the hypothesis is tested that party leaders "surround" the central committees of the House – Constitution, Justice and Citizenship and Economic Affairs – demanding differential attributes, indicative of greater qualification, experience and partisanship of the parliamentarians that integrate them. The hypothesis was tested through binary logistic regression and was partially confirmed – CCJ and CAE are more demanding than the other commissions.

Keywords: *legislative organization; models in the composition of senate committees; binary logistic regression*

1 – Introdução[3]

O objetivo principal deste artigo é identificar fatores ou variáveis influentes na triagem dos senadores pelas comissões do Senado, tendo em vista, de um lado, a jurisdição das comissões e sua importância na produção legislativa e, de outro, o *background* social e as trajetórias políticas dos senadores. As perguntas capitais a serem respondidas são: que fatores pesam na triagem dos parlamentares pelas comissões do Senado Federal brasileiro? e qual a diferença entre as comissões no tocante às exigências apresentadas para recrutar seus membros?

A literatura de base empírica mostra que, na estrutura da organização legislativa, as comissões se diferenciam entre si, em relação a sua relevância política, devido à abrangência e ao grau de importância da jurisdição de cada uma no conjunto das atribuições parlamentares. Por isso, a distribuição dos parlamentares pelas co-

3 Importante agradecer as críticas e sugestões dos pareceristas anônimos, que ajudaram a aprimorar o texto. As falhas remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

missões não se dá sem conflito: a composição final do sistema comissional resulta de estratégias de parlamentares e seus partidos para se apossarem das cadeiras nas comissões cobiçadas.

No Brasil, boa parte da literatura defende que o modelo partidário – em relação ao distributivo e ao informacional – é o mais explicativo. Um dos indicadores seria o vasto leque de prerrogativas das lideranças partidárias, entre as quais o poder discricionário de indicar para as comissões, ou delas tirar, em qualquer tempo, qualquer parlamentar do respectivo partido. O modelo partidário, no entanto, não é o único a ser mobilizado para se entender a organização parlamentar nas casas do Congresso. Como se verá no corpo do artigo, os modelos distributivo e informacional também são recursos heurísticos importantes para se entenderem certas dinâmicas do processo legislativo no plano federal.

Este trabalho parte da premissa de que os partidos (modelo partidário) são de fato hegemônicos na organização congressual. Todavia, há espaço para a busca de ganhos de troca (modelo distributivo) e ganhos de informação (modelo informacional). Entende-se que as dinâmicas internas ao parlamento expressam validade de um ou outro modelo de forma variável, conforme as características e a centralidade das comissões no processo decisório congressual. Em suma, admite-se que cada um dos modelos é um instrumento explicativo valioso da dinâmica de composição das comissões atualmente existentes – no Senado são 13.

Tendo em vista a dominância do modelo partidário atestado – embora com polêmica – pelas pesquisas empíricas, seja no Senado ou na Câmara, esse estudo parte da hipótese de que as qualidades diferenciais dos parlamentares são levadas em conta no momento da nomeação para as comissões. Tendo em vista, ademais, que os líderes partidários são os agentes nomeadores, os interesses dos partidos – e da coalizão governista – são mais protegidos quando se trata das comissões capitais do Senado. As nomeações para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), pela sua centralidade no parlamento e na dinâmica das coalizões gover-

namentais, levam mais em conta variáveis que indicam adesão dos parlamentares aos partidos e sua experiência política. Para as comissões menos centrais, outras dinâmicas devem ocorrer, mostrando maiores possibilidades de autonomeação – seja por interesse no campo temático da comissão ou nos ganhos de troca que podem ser extraídos dela. Nesse caso, a indicação dos líderes não seria uma imposição, mas meramente refletiria a vontade do parlamentar solicitante.

Neste trabalho será avaliada a composição de cinco comissões: as de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais, de Educação e de Infraestrutura. Argumenta-se que as duas primeiras demonstrarão maior seletividade no tocante ao partidarismo dos parlamentares e suas qualificações – entendidas no sentido amplo de qualificação temática (*expertise*), senioridade e experiência política prévia, adquirida na trajetória percorrida pelos parlamentares fora da Casa.

O artigo focaliza as referidas comissões no período 1989-2015, que vai da 48ª à 54ª Legislatura. O banco de dados compõe-se de 5.153 casos (nomeações anuais para comissões), que permitem identificar a triagem dos senadores pelas comissões a cada ano do período. O *Relatório da Presidência*, do Senado Federal, publicação anual, informa a composição de cada comissão no início e no final de cada ano. Este trabalho considera apenas a composição inicial, não acompanhando as migrações ocorridas durante o ano legislativo. Alterações na composição das comissões são captadas, no banco de dados utilizado, apenas na lista inicial do ano seguinte.

Os argumentos serão testados por meio de regressão logística binária. Para testar a hipótese de que os recrutamentos para a CCJ e a CAE são mais restritivos, isto é, exigem mais atributos diferenciais dos parlamentares, os mesmos modelos serão testados nas comissões de Assuntos Sociais (CAS), de Educação (Ceduc) e de Infraestrutura (Cinfra). Em tese, essas três comissões são menos cobiçadas pelos senadores e servirão de contraponto na avaliação dos efeitos das variáveis consideradas.

O trabalho está dividido em quatro tópicos, além desta introdução e da conclusão. A partir das principais matrizes teóricas dos estudos legislativos, o primeiro tópico discute brevemente os modelos de organização parlamentar e seus fundamentos racionais. As três vertentes – distributiva, informacional e partidária – serão sucintamente apresentadas, de modo a evidenciar, em cada uma, o papel das comissões na organização legislativa.

O segundo tópico aborda o caso brasileiro, com base no cânone teórico dos estudos legislativos e seus desdobramentos no Brasil. O tópico trata do Congresso Nacional, buscando evidenciar as diferentes perspectivas sobre o sistema de comissões e suas funções na organização legislativa congressual brasileira. O terceiro tópico trata do sistema de comissões no Senado, com base em dados sobre a atual estrutura do sistema comissional e a participação das comissões no trabalho legislativo. O objetivo é fortalecer o argumento de que as diferenças de atribuições entre as comissões redundam numa hierarquia política entre elas, tornando-as mais ou menos cobiçadas pelos senadores. O quarto tópico testa os argumentos acima apresentados. Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 – Organização parlamentar e comissões legislativas

Nos estudos legislativos, as comissões ocupam um lugar de destaque por pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar porque são órgãos funcionalmente indispensáveis à execução das atribuições do parlamento nas democracias de hoje; em segundo, porque, precisamente em função de sua relevância funcional no processo decisório, as comissões se tornam visadas como espaços de articulação estratégica das elites parlamentares em prol de interesses políticos que estas representam.

Um campo contemporâneo privilegiado de estudo das comissões é o novo institucionalismo. Teorias neoinstitucionalistas desenvolvidas sobre organização legislativa põem foco nas instituições políticas e suas conexões com os interesses individuais ou coletivos dos representantes. Nessa vertente, defende-

-se que as regras formais do funcionamento parlamentar afetem as chances de os legisladores realizarem seus objetivos, tornando-se elas próprias, por esse motivo, objetos das escolhas parlamentares (TSEBELIS, 1998). Assim, a perspectiva neoinstitucionalista visa entender os arranjos institucionais e suas mudanças presumindo a racionalidade dos atores, que definem seu comportamento conforme o ambiente, buscando ajustar-se às regras do jogo – ou mudá-las, conforme o caso – , de modo a maximizar suas chances de ganho.

Da perspectiva do novo institucionalismo, a organização e a distribuição das funções parlamentares na forma do sistema de comissões não refletem apenas as necessidades funcionais do legislativo. As comissões cumprem papel estratégico no atendimento às demandas dos agentes políticos, uma vez que consistem em arenas de produção informacional, bem como de negociação e acomodação de interesses individuais e coletivos, que viabilizam a formação de maiorias e diminuem a incerteza inerente à tomada de decisões. Em outros termos, a complexa distribuição de afazeres entre as comissões, ainda que seja funcional para o sistema político, decorreria não apenas de sua necessidade funcional, mas também dos esforços dos parlamentares para construírem arranjos institucionais que viabilizem o alcance de seus fins.

No novo institucionalismo, há três diferentes concepções sobre os fins predominantes no parlamento, que correspondem a três formas distintas de se conceber o papel das comissões legislativas. Na literatura especializada, essas matrizes interpretativas ficaram conhecidas como *modelo distributivo, modelo informacional e modelo partidário* (LIMONGI, 1994; CARVALHO, 2003).

O *modelo distributivo* parte da premissa de que o comportamento parlamentar é pautado pela preocupação do representante em manter a conexão com suas bases eleitorais, visando assegurar sua perpetuação no cargo (MAYHEW, 1974; FIORINA, 1989; SHEPSLE; WEINGAST, 1995). O esforço pela aprovação de políticas de cunho clientelista, seguido da necessária reinvindicação do crédito, seria a principal estratégia dos parlamentares para alcançar a desejada perpetuação no cargo (MAYHEW,

1974). Por essa lógica, a atuação dos representantes na arena legislativa é considerada dependente das estratégias adotadas na arena eleitoral. Os partidos não são decisivos em nenhuma das duas arenas; nas escolhas parlamentares pesam, sobretudo, os interesses individuais dos legisladores e as estratégias eleitorais que por consequência adotam.

Nessa vertente, as comissões são arenas cruciais nos trabalhos legislativos e são vistas como agregados de parlamentares intensamente interessados (*outliers*) em campos legislativos específicos. Sua função principal é viabilizar a transferência de recursos para as clientelas dos legisladores naquelas áreas em que eles constroem sua reputação política. A criação do sistema comissional, a distribuição de prerrogativas entre as comissões e a definição de suas regras de composição e funcionamento resultariam de estratégias para reduzir os custos de transação, isto é, assegurar a estabilidade do apoio mútuo entre os parlamentares ao longo do tempo, nas comissões e entre elas, e incrementar os ganhos de troca daí esperados.

O *modelo informacional* postulado por Krehbiel (1991) sustenta, assim como o distributivo, que as comissões são centrais no processo decisório devido ao interesse dos parlamentares em reduzir as incertezas inerentes a suas decisões (CARVALHO, 2003). No entanto, a matriz informacional difere da anterior no tocante às preocupações prioritárias dos parlamentares e, por decorrência, propõe distintas soluções institucionais para os problemas de coordenação do trabalho legislativo.

Nessa matriz, a função principal das comissões não é promover o "toma lá, dá cá" que possibilita a distribuição concentrada de recursos, mas produzir informações qualificadas que reduzem as incertezas relativas às políticas e seus resultados. O bem coletivo maior é a informação qualificada, e as estratégias adotadas no interior do Legislativo convergem para produzi-la. Os esforços neste sentido produzem pelo menos três tipos de efeitos positivos para a institucionalização e a autonomia política do sistema de comissões frente ao plenário. Em primeiro lugar, os parlamentares são estimulados a se especializar e a participar

de comissões com jurisdições correspondentes a seu *background* informacional; em segundo, determina-se que as comissões sejam compostas de modo a serem representativas, isto é, de modo que as preferências do parlamentar mediano em cada comissão sejam afinadas com as preferências do parlamentar mediano da casa; diferentemente do que se afirma no modelo distributivo, o integrante mediano das comissões se distancia do mediano do plenário em termos de sua *expertise*, mas não necessariamente em termos do conteúdo ou da intensidade de suas preferências políticas; por fim, mas não menos importante, no modelo informacional, uma vez asseguradas a especialização e a representatividade das comissões, são estabelecidas regras decisórias (como a *closed rule*[4]) que comprometem o conjunto da legislatura com as escolhas feitas no âmbito do sistema comissional.

Nos modelos supracitados, clientelista ou informacional, as comissões se despontam como instâncias legiferantes, seja pela centralidade de suas funções na divisão do trabalho parlamentar, seja por sua importância como arenas onde se produzem informação e negociação de modo a assegurar a estabilidade dos acordos e viabilizar o sucesso político dos parlamentares – sucesso este fundado em ganhos de troca ou ganhos de informação, conforme o caso. Até aqui os partidos políticos não figuram como importantes na coordenação das ações parlamentares.

O *modelo partidário* segue linha diferente, instituindo a figura do partido como um *Leviatã legislativo*. Esse é o título da obra canônica de Cox e McCubbins (1993), que expressa bem a ideia central da matriz partidária: para evitar que as buscas individuais dos parlamentares por benefícios políticos resultem em prejuízo generalizado, os parlamentares delegam poderes às lideranças partidárias, ficando estas responsáveis por coordenar a ação coletiva de modo a favorecer a boa reputação tanto do partido quanto dos seus membros.

4 Norma de tramitação adotada que impede que o trabalho das comissões seja alterado pelo plenário.

Essa matriz interpretativa permite entender tanto as bases racionais da delegação de poder entre os parlamentares quanto o mecanismo de produção da racionalidade das decisões coletivas. Sem coordenação, a busca racional, mas desregrada, dos legisladores individuais por bens privados resultaria em irracionalidade coletiva. No entanto, com a mediação partidária, as aspirações eleitoreiras individuais são limitadas pela preocupação dos partidos em proteger os interesses coletivos dos quais depende sua reputação.

Os estudos realizados na vertente partidária do novo institucionalismo postulam que, na prática, no caso do Congresso dos EUA, a contenção da irracionalidade alocativa se dá pela atuação direta das forças partidárias através de atores ou instâncias centrais na coordenação das decisões legislativas, entre as quais se destacam o presidente da Casa, ou *speaker*, e a comissão que trata das questões orçamentárias, ou *committee on appropriations.* A atuação competente dos agentes partidários nessas instâncias, embora muitas vezes implique o cerceamento das demandas dos legisladores por leis do tipo *pork-barrell*, também se reverte em benefícios eleitorais individuais na medida em que uma imagem partidária (*label*) positiva é um capital político eleitoralmente rentável (CARVALHO, 2003).

Enfim, por essa perspectiva, as comissões se mantêm importantes como espaços institucionalizados de deliberação, porém perdem a autonomia política prevista pelos modelos distributivo e informacional. Sua atuação é subordinada às diretrizes dos partidos – especialmente do partido majoritário ou do cartel partidário – que definem a composição e a agenda do sistema comissional.

Enquanto os teóricos do distributivismo argumentam que as comissões são compostas com base na autoindicação e os da matriz informacional enfatizam a necessidade da *expertise*, os defensores do modelo partidário apontam evidências do peso dos partidos na triagem dos congressistas pelo sistema comissional.

Essas divergências, antes de servirem de base para refutação de uma ou outra perspectiva teórica, ilustram o caráter híbrido da organização parlamentar. Na prática, em alguma medida, os

estudos indicam que os vários princípios de composição das comissões e de funcionamento parlamentar convivem uns com os outros, tendendo a variar conforme o tipo de decisão tomada ou o tipo de arena em foco (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999). De acordo com Cox e McCubbins (1993, p. 40), as várias normas de seleção para as comissões, apontadas por estudos das outras vertentes, podem indicar limites do poder discricionário dos partidos sobre o sistema comissional, mas estão longe de eliminar toda a importância da fidelidade partidária como critério para o preenchimento de lugares nas comissões. Os autores mostram, inclusive, que, em algumas situações, a lógica partidária se impõe de forma contundente, afrontando regras consolidadas, como a da senioridade congressual, tão cara à vertente informacional (COX; MCCUBBINS, 1993, p. 56). O fato é que, de acordo com a vertente partidária, por sua competência na organização da ação coletiva, os partidos são decisivos nas arenas eleitoral e parlamentar, definindo normas e práticas cotidianas.

Em suma, qualquer que seja a matriz neoinstitucionalista, os poderes e funções das comissões são interpretados como resultantes das estratégias adotadas pelas elites parlamentares para resolverem problemas que enfrentam no cotidiano do ofício parlamentar. Sendo tais elites responsáveis pela configuração normativa do processo legiferante, elas criam instâncias e regras decisórias compatíveis com a maximização de ganhos políticos. Por esse prisma, o cumprimento mais ou menos eficiente de funções legislativas essenciais pelo sistema comissional deve ser interpretado em face da estrutura de preferências dos parlamentares, das estratégias que adotam e dos resultados que alcançam – seja em termos do arranjo institucional, seja em termos da produção legislativa.

As três conhecidas vertentes dos estudos legislativos neoinstitucionalistas surgem daí. Os modelos distributivo, informacional e partidário refletem diferentes premissas sobre as prioridades dos legisladores no âmbito do parlamento. Cada modelo tem sua própria leitura sobre o lugar das comissões nas atividades parlamentares, no entanto todos reconhecem sua impor-

tância como arenas de acomodação dos interesses individuais e coletivos representados no parlamento.

A próxima seção trata da literatura produzida sobre o Legislativo federal brasileiro, buscando evidenciar os argumentos e informações que esclareçam a lógica – ou as lógicas – de composição e funcionamento do sistema de comissões no Brasil.

3 – Sobre o Congresso Nacional: comissões, partidos e indivíduos

A agenda de estudos direcionada à organização interna do Legislativo no Brasil é recente e, em muitos aspectos, restrita. Em geral, os estudos sobre o desenvolvimento institucional do Congresso Nacional não focalizam a organização interna, mas seu desempenho diante das pressões do poder central e dos governos estaduais, como se pode ver em Pakenham (1971), Abrucio e Samuels (1997), Abrucio (1998), Ames (2003), Rego (2008), entre outros. Sem dúvida, o foco na estrutura mais ampla do sistema de governo mitigou a atenção às transformações ocorridas na organização interna do Congresso Nacional ao longo de sua história política. Naturalmente, uma das consequências dessa lacuna é o pouco conhecimento sobre a gênese e as transformações dos órgãos intraparlamentares no parlamento federal, em particular as comissões.

Uma agenda sistemática de pesquisas sobre a organização interna do Congresso Nacional teve início na década de 1990, com os estudos de Figueiredo e Limongi (1994). A preocupação com a influência do Executivo na atuação do parlamento se mantém ainda hoje, devido à concentração de prerrogativas constitucionais que permite ao presidente da República uma forte influência sobre a agenda parlamentar. Em outros termos, não é possível compreender totalmente o Poder Legislativo brasileiro senão a partir de sua interação com o governo, pautada pela lógica das coalizões políticas. Embora o Executivo continue central nesse campo de estudos, o foco na vida interna do Legislativo colocou em evidência a organização parlamentar, suas conexões com o comportamento dos legisladores e seus efei-

tos sobre a produção legislativa federal. Finalmente os órgãos e agentes parlamentares, como a Mesa Diretora, as comissões e os partidos, passaram a ser objetos de estudos sistemáticos.

Das três vertentes dos estudos legislativos, todas replicadas no Brasil, a distributiva e a partidária são mais disputadas como matrizes adequadas para interpretar o comportamento dos congressistas brasileiros (CARVALHO, 2003, p. 45).

Em favor do distributivismo evoca-se a debilidade dos partidos na arena eleitoral, decorrente, entre outros fatores, da lista aberta e do fraco enraizamento partidário, os quais aumentam a importância dos atributos pessoais dos candidatos e de sua conexão direta com o eleitorado na sua atuação parlamentar. Assim sendo, uma vez no parlamento, os legisladores buscam (ou buscariam) manter suas conexões com as bases, estabelecendo, com seus pares, trocas de apoio para a transferência clientelista de recursos. A valer a lógica distributivista, políticas desse tipo deveriam ser as mais comuns no repertório de leis propostas pelos congressistas, e as comissões deveriam ser as principais arenas do *logroll*. Mas os estudos empíricos apresentam resultados controversos ou, pelo menos, indicam hibridismo do modelo de organização congressual brasileiro e suas consequências sobre o comportamento parlamentar e a produção legislativa.

O distributivismo suposto não aparece na produção de leis ordinárias, nem mesmo na das leis orçamentárias. Diversas pesquisas explicam a reduzida taxa de leis clientelistas, ressaltando as restrições institucionais ao comportamento distributivo dos parlamentares. No tocante a suas atribuições, eles são impedidos de aprovar leis que criam obras e aumentam gastos orçamentários, restando-lhes tentar aprovar leis regulatórias de cunho social e impacto difuso (LEMOS, 2001; RICCI, 2003; ARAÚJO, 2009) ou distribuir recursos orçamentários dentro das restrições postas pela Constituição e aplicadas pelo Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Não obstante tais limitações, trabalhos como o de Amorim Neto e Santos (2002) vão na direção contrária, mostrando que,

entre os variados instrumentos legislativos à disposição dos parlamentares, alguns dão vazão à produção clientelista. É o caso dos decretos legislativos e resoluções através dos quais os congressistas podem autorizar débitos dos governos estaduais ou conceder canais de rádio e televisão. Mesmo na área orçamentária, a despeito das restrições institucionais, Pereira e Rennó (2001) vêem incentivos e oportunidades para o clientelismo. Eles argumentam que estratégias eleitorais orientadas para as demandas de "localidades específicas que os parlamentares avaliam como relevantes para seu futuro eleitoral" convivem com estratégias "direcionadas para a performance nacional com as quais o parlamentar também pretende viabilizar suas chances de sobrevivência política". Concluem, no entanto, que, "diante das opções e recursos disponibilizados durante seus mandatos, a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais" (PEREIRA; RENNÓ, 2001, p. 14-15)

Pelo exposto, não cabe uma opção simplista, em termos de sim ou não, no tocante à afinidade entre a organização do Congresso brasileiro e o modelo distributivista. A lógica da conexão eleitoral é pertinente para o caso brasileiro. Estratégias clientelistas são eleitoralmente tentadoras e tenderão a ser adotadas, a depender dos instrumentos legislativos disponíveis, do campo temático das decisões e das possibilidades abertas pela arena decisória do momento. Como mostram Ricci e Lemos (2004) em estudo sobre a Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara (CAPR), a lógica distributiva se mostra, embora minoritariamente, sobretudo no comportamento de parlamentares do PPS e do PFL/DEM. Mas ainda que não explique totalmente o distributivismo, o estudo mostra que a busca dos ganhos de troca é um dos fatores que ajudam a interpretar a composição da comissão. Dito isso, não há por que supor que a composição de outras comissões, além da CAPR, seja influenciada por uma única lógica, e não por uma combinação das lógicas dos distintos modelos.

Princípios da vertente informacional também foram identificados como influentes na composição da CAPR, no estudo supracitado de Lemos e Ricci (2004). Segundo os autores, tento em vista a acentuada taxa de migração entre comissões,

a *expertise* é a única variável capaz de explicar a presença dos parlamentares na CAPR durante toda a legislatura. Nesse caso também não há porque supor, em princípio, que a *expertise* não esteja associada também à composição de outras comissões.

Embora o modelo informacional seja considerado explícita ou tacitamente o menos afinado com a organização do Congresso Nacional, vários estudos têm investigado o desempenho informacional das comissões no processo legislativo, mostrando que, a despeito de todas as restrições institucionais, em certas condições as comissões e seus agentes são importantes fontes de informação para as decisões do plenário (PEREIRA; MULLER, 2000; SANTOS; ALMEIDA, 2011). O papel informacional das comissões importa.

Argumenta-se, como previsto pelo modelo, que as comissões no Brasil contribuem para a redução da incerteza produzindo informação especializada. O método de composição proporcional favorece o ideal informacional de que o integrante mediano das comissões seja próximo do mediano do plenário, ou seja, os critérios adotados favorecem a representatividade das comissões, como prevê o modelo. E, quando são representativas, elas têm mais chances de desempenhar seu papel informacional (PEREIRA; MULLER, 2000; SANTOS; ALMEIDA, 2011). Mas há pelo menos duas situações em que o trabalho comissional é prejudicado, com a transferência do projeto para o plenário: quando elas não são representativas ou quando o plenário entende que os custos de se esperar um parecer de comissão superam os ganhos esperados da *expertise* comissional (PEREIRA; MULLER, 2000; SANTOS; ALMEIDA, 2011).

Por essas pesquisas, nota-se que as chances de as comissões contribuírem com sua *expertise* para a tomada de decisões legislativas dependem da atuação de forças externas a elas – especialmente os líderes e o Executivo, que podem controlar o acesso das comissões aos projetos. As comissões não são, portanto, totalmente autônomas.

Mas o fato de poderem ser decisivas em determinadas situações, ou em determinados tipos de legislação, é suficiente para que sua composição e suas funções ocupem lugar de destaque nas estratégias individuais ou coletivas dos parlamentares. Sendo assim, da perspectiva do modelo informacional, algumas características dos parlamentares devem ser observadas para que eles sejam encaminhados às comissões. Indicadores de *expertise* – como a experiência em cargos políticos e a especialização acadêmico-profissional nas áreas de atuação comissional – devem pesar no cálculo que antecede as nomeações. Só presumindo a superioridade informacional das comissões em relação ao plenário é que este estará sendo racional ao confiar a elas a função de relatar e votar matérias em determinadas circunstâncias, muitas vezes em caráter conclusivo, sem sujeição ao plenário. Para ter autoridade, não basta às comissões serem representativas, elas precisam ser confiáveis como fontes de informação qualificada.

Embora traços distributivos e informacionais possam ser identificados na organização do Congresso Nacional, o modelo partidário é tido como o que melhor corresponde ao funcionamento das duas casas. Figueiredo e Limongi (1994, 1996, 1999) inauguraram esse argumento e, polêmicas à parte, desde então se produziu uma ampla literatura voltada para as bases partidárias da organização legislativa e suas consequências no funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Os partidos são considerados as forças básicas da dinâmica parlamentar, assim estabelecidos pela Constituição e pelas regras regimentais. Em termos teóricos, argumenta-se que os líderes partidários no parlamento federal diminuem os custos de transação porque são agentes eficazes de coordenação da ação coletiva. Eles canalizam demandas e costuram acordos entre os membros do próprio partido, entre os grupos parlamentares, entre a Câmara e o Senado e entre o Congresso e o Executivo. Na opinião de Santos (2003), esse tipo de organização expressa um processo de racionalização do sistema político, que transitou de um presidencialismo fracionalizado (1946-1964), pautado pela atuação de partidos indisciplinados e maiorias *ad hoc*, para um presidencialismo de coalizão racionalizado (pós-1988), em que

os partidos detêm por delegação o poder de forçar a cooperação e, em contrapartida, a capacidade de viabilizar os ganhos dos parlamentares individuais, dos partidos e do próprio governo.

Na prática, os partidos, através de suas lideranças, controlam a dinâmica legislativa, com base na sua capacidade de coordenar a ação coletiva e no seu poder de premiar ou punir os parlamentares, conforme a necessidade. No plano federal, a distribuição das funções e posições de poder na estrutura parlamentar segue uma lógica partidária: os líderes, eleitos em cada casa por seus correligionários, articulam-se para definir o presidente da respectiva casa e, com ele, definem a agenda[5], considerando as demandas dos legisladores, bem como as do Judiciário e do Executivo.

Por essa lógica, os interesses partidários são decisivos também no funcionamento do sistema comissional. A cotização das presidências das comissões, embora seja formalmente feita por meio de eleição, resulta de articulações entre os líderes das legendas. Na composição das comissões, tanto no Senado quanto na Câmara, cabe aos líderes indicar os nomes e, a qualquer momento, substituí-los, conforme as cotas de cadeiras de seu partido em cada comissão. Se o parlamentar deixa o partido, perde a vaga na comissão que ocupava em função do pertencimento à legenda (RISF 81, § 1º; RICD, art. 23 parágrafo único). Ademais, a indicação dos relatores é feita por um agente partidário: o presidente das comissões, que, embora deva alternar os indicados respeitando o peso parlamentar dos partidos, tem poder discricionário para definir a relatoria de projetos particularmente estratégicos.

O hibridismo organizacional acima mencionado gera expectativas acerca da lógica de composição das comissões no Congresso Nacional. Assim como nos EUA (COX; MCCUBBINS, 1993), no Brasil a hegemonia dos partidos no parlamento não elimina os espa-

5 O Regimento da Câmara atribui mais claramente poder aos os líderes para elaborarem a agenda parlamentar juntamente com o presidente. No Senado, esse poder é menos claro em termos formais, mas a influência dos líderes na rotina dos trabalhos senatoriais é inegável e é formalmente assegurado por outras prerrogativas das lideranças na Casa, especialmente atribuições que afetam o timing dos trabalhos.

ços para a influência das lógicas distributivista e informacional na triagem dos legisladores pelo sistema comissional.

A propósito, a autoindicação e a *expertise* não são incompatíveis com a influência dos interesses dos partidos na composição das comissões. Nas duas casas, os regimentos dão aos líderes o poder de indicar os membros das comissões, mas isso não impede que as indicações sejam influenciadas pelos pedidos dos parlamentares, como prevê a vertente distributiva.

Por um lado, o mais provável é que os líderes procurem, ao máximo, *atender às demandas de sua bancada*, buscando combinar suas vontades com suas caraterísticas e qualificações; atender as vontades da maioria da bancada é uma das formas de se manter na posição de liderança, já que as bancadas podem, a qualquer momento, por maioria, destituir seus líderes e nomear outros (art. 65, § 6º do RI do Senado; art. 9, § 3º do RI da Câmara). Por outro lado, por uma questão de economia informacional, *é importante também levar em conta as qualificações prévias do parlamentar,* isto é, sua experiência política e sua formação acadêmico-profissional. Os ganhos informacionais advindos da qualificação são funcionais para o Legislativo como um todo, mas não só: também para os partidos e para os próprios parlamentares, a qualificação é um ingrediente importante, pois minimiza os custos informacionais das decisões nas comissões, tornando-se, assim, um elemento estratégico e influente na composição do sistema comissional.

O próximo tópico analisará a organização interna do Senado, buscando esclarecer, com base em dados empíricos, fatores decisivos na triagem dos senadores pelo sistema de comissões, entre 1989 e 2010.

4 – Organização interna no Senado: entre partidos e comissões

Partindo da literatura, pode-se dizer que as forças coletivas que estruturam a vida parlamentar são as comissões e os partidos. Nos modelos distributivo e informacional, as comissões

mandam, embora as bases do poder de mando sejam distintas: ganhos de troca no primeiro caso; ganhos de informação no segundo. No modelo partidário, como o próprio nome diz, os partidos controlam a casa, inclusive as comissões.

Tendo em vista que no Congresso brasileiro os partidos – seus líderes – controlam as comissões, apontando seus membros e substituindo-os em qualquer tempo, pode-se concluir que o modelo é, no fim das contas, dominantemente partidário. Isso não significa, contudo, que apenas os interesses partidários se revelem na composição comissional. A suposição que orienta esse trabalho é a de que as variações na centralidade e nas características das comissões são concomitantes com a variação nas estratégias dos partidos relativamente à triagem dos seus membros para comissões específicas.

De fato, não faz muito sentido defender a existência de um modelo puro de organização que retrate o caso brasileiro – ou qualquer outro caso de parlamentos mundo afora. Os agentes ajustam suas estratégias para buscar comissões de acordo com a área temática, o papel mais ou menos central das comissões no processo parlamentar e o cacife de cada um para ocupar a comissão desejada.

Os próprios partidos, na busca por realizar os fins da legenda, podem enfrentar dilemas na nomeação, de modo que os líderes podem fazer concessões um tanto distantes dos interesses do parlamentar mediano do partido. Em tese, para as comissões mais importantes, os partidos indicam, o quanto podem, aqueles membros mais comprometidos com a legenda e mais fieis à linha ideológica do partido. Os líderes, por força da função, detêm tais informações. Mas a despeito do empenho dos líderes em defender os interesses das legendas, não é razoável supor que a nomeação se dá totalmente à revelia dos interesses individuais dos parlamentares ou da *expertise* adequada para uma atuação eficaz nas comissões. As nomeações – e a consequente composição das comissões – devem ser resultantes de uma combinação de princípios distributivos, informacionais e parti-

dários que se equilibram, ainda que momentaneamente, numa composição específica[6] das comissões no sistema comissional.

Este artigo parte da premissa de que os partidos, ou melhor, os líderes partidários, são agentes cujo poder resulta da delegação dos liderados para resolver problemas de ação coletiva (COX; MCCUBBINS, 1993; SANTOS, 2002, 2003). No entanto, argumenta-se que o poder dos líderes não é ilimitado, pois a delegação pode ser revertida a qualquer momento, na medida em que seus custos parecem altos demais para a bancada, isto é, na medida em que os líderes deixam de atender aos interesses – distributivos ou não – da maioria de sua base.

De acordo com o artigo 65, § 6º do RISF, "a indicação dos líderes partidários será feita no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, e comunicada à Mesa em documento subscrito pela maioria dos membros da respectiva bancada, podendo a mesma maioria substituí-los em qualquer oportunidade". Essa cláusula inviabiliza que os líderes, como agentes, ignorem sistematicamente os interesses dos mandantes. Sendo assim, algum espaço à autonomeação, por motivos distributivos ou informacionais, tem de pesar no processo inicial de composição das comissões. Ademais, ajustes devem ocorrer, por meio de migrações, ao longo das legislaturas, para reduzir os riscos da perda de agência por parte dos não líderes.

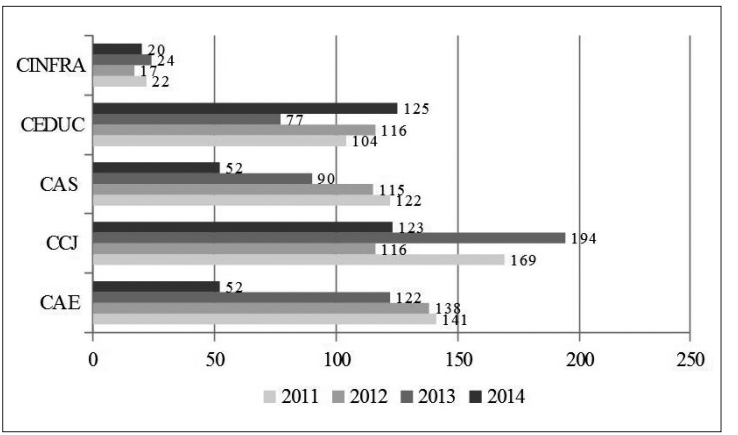
A *expertise* também é uma variável relevante a ser considerada. O modelo informacional tem sua importância para a interpretação da composição do sistema comissional. Embora a literatura sobre o Congresso Nacional tenha mostrado que não há dominância desse modelo (PEREIRA; RENNÓ, 2001; RICCI; LEMOS, 2004; SANTOS; ALMEIDA, 2011), por uma questão de

6 Segundo os artigos 79 e 80 do RISF, o cálculo da proporcionalidade da representação dos partidos em cada comissão e a nomeação dos membros se dão no início de cada legislatura. No entanto, uma consulta breve nos Relatórios da Presidência, no tópico "das comissões", mostra que é relativamente alta a taxa de mudanças na composição das comissões, por migração entre comissões, migração entre partidos, afastamentos e outras causas. Por essa dinâmica, a composição inicial não pode ser tomada à risca como a composição perene da comissão durante a legislatura.

economia informacional, as nomeações devem levar em conta o grau de especialidade dos parlamentares para ocupar cargos em determinadas comissões. Esse fato deve afetar não só as tentativas de autonomeação, como também as nomeações formais feitas pelos líderes.

O Gráfico 1, extraído de Llanos (2003), indica a superposição de variáveis dos três modelos na triagem parlamentar pelo sistema comissional. O questionário foi aplicado a 35 senadores. A pergunta sondou quais critérios mais pesam na nomeação dos senadores para as comissões do Senado.

Gráfico 1 – Qual a importância dos seguintes critérios para integrar as comissões do senado no Brasil?



Fonte: Llanos, 2003.

O padrão de respostas indica múltiplos fatores que pesam no processo de indicação para as comissões. A alternativa "interesses do distrito do senador" (55,9%) é a mais claramente distributiva, porque circunscreve o interesse conforme a base eleitoral do parlamentar. Já o "grau de interesse do senador nos temas da comissão" (85,7%) se mostrou uma variável forte, mas dúbia, pois pode indicar tanto um pendor distributivista quanto uma preocupação informacional. Um parlamentar pode se interessar por um tema no qual é

especializado, sem que isso tenha a ver com seus interesses distributivos; todavia, também pode se interessar por temas distributivos e ter interesse por participar de comissão que viabilize sua estratégia.

A variável "formação profissional e técnica do senador" foi opção de 70% dos parlamentares e indica que na opinião dos senadores o fator informacional pesa nas decisões. Essa variável também não é excludente dos demais modelos, já que a formação profissional pode implicar preferências distributivistas e se superpor ao grau de interesse do senador nas características propriamente informacionais da comissão. O interesse por determinada comissão pode se dar tanto por familiaridade e gosto pelo tema, quanto pelo interesse na prática do clientelismo (*pork barrel*). Vale ressaltar, ainda, que os partidos podem levar em conta a bagagem informacional e técnica dos seus membros, como recurso para aumentar as chances de influenciar os trabalhos nas comissões.

Uma característica importante do modelo partidário também se manifestou nas respostas da pesquisa de Llanos (2003) e é indicada mais claramente pelos senadores que responderam que as disposições dos partidos são o fator mais importante para o ingresso nas comissões. Ademais, o reconhecimento da força dos partidos também pode estar incluído nas respostas à alternativa "normas regimentais da casa", já que as normas no Brasil (a pesquisa compara Brasil e Argentina) estabelecem o respeito à proporcionalidade partidária e a discricionariedade dos líderes no processo de nomeação para as comissões.

No melhor dos mundos, deputados *experts*, fortemente interessados em temas específicos, são fiéis aos partidos e são nomeados pelos líderes para as comissões desejadas. Mas, logicamente, essa não é toda a realidade. Em muitos momentos, escolhas dramáticas devem ser feitas, contrapondo interesses distributivos, informacionais e partidários. Por hipótese, dada a superioridade dos partidos, por previsão regimental, os interesses partidários devem se superpor aos demais, quando neces-

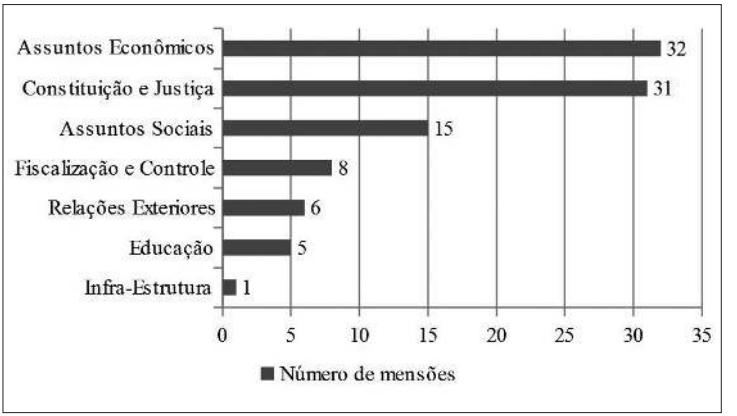
sário, ou seja, quando a situação envolve temas sensíveis e comissões mais estratégicas para os interesses partidários. Nesses casos, os líderes devem gastar toda a munição para fazer valer a vontade das legendas. Em outros casos, devem vigorar arranjos distributivos ou interesses informacionais – esses últimos naquelas comissões em que a *expertise* parlamentar necessária esteja bem definida e seja de suma importância.

Pelo acima exposto, este artigo parte da premissa de que a dinâmica de composição das comissões é condicionada pelo grau de importância delas associado às qualidades diferenciais dos parlamentares. O sistema de comissões é complexo, e as comissões não são iguais em suas oportunidades de influenciar o processo parlamentar, a começar pelo fato de que muitas delas são recentes e ainda pouco assentadas na estrutura da Casa.

O número de comissões passou de sete, em 1989, para treze, atualmente. As seis comissões mais novas foram criadas de 2002 em diante. As comissões mais antigas são a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais, de Educação, de Relações Exteriores, de Infraestrutura e de Fiscalização e Controle. Não por coincidência, estão entre elas as comissões mais presentes no dia a dia parlamentar. Há uma hierarquia de poder que afeta as disputas por vagas no interior das comissões, fazendo com que parlamentares com determinadas características tenham maior ou menor probabilidade de ingressar em determinada comissão.

Na mesma pesquisa acima citada, Llanos (2003) pediu aos senadores para ranquear as comissões de acordo com sua importância, e o resultado apresentado no Gráfico 2 dá uma pista das disputas que podem marcar o processo de nomeação das comissões na Casa.

Gráfico 2 – Que comissão é mais importante no Senado Federal?

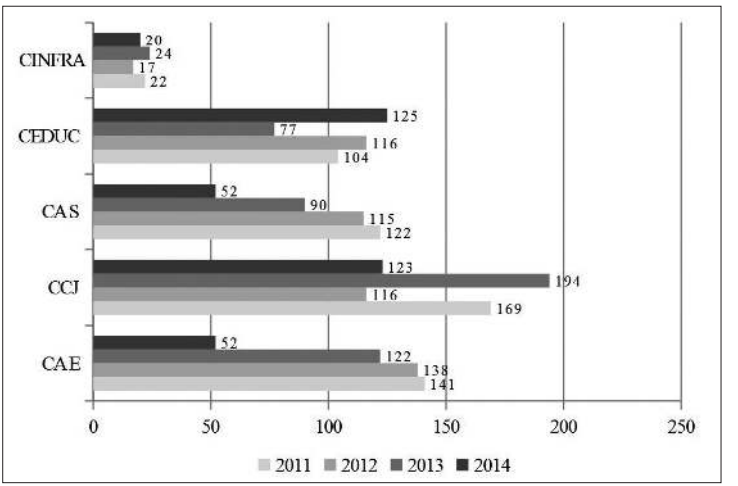


Fonte: Llanos, 2003.

Que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e a de Assuntos Econômicos (CAE) sejam consideradas as mais importantes é quase óbvio, até mesmo para não especialistas. Basta estar atento ao noticiário político para perceber o quanto tais comissões atuam como arenas de processamento de conflitos e o quanto suas composições são alteradas, *ad hoc* – sobretudo por pressão do governo – para afetar as votações e gerar os resultados desejados. Como mostra o Gráfico 2, 32 dos 35 entrevistados (91,4%) apontaram a Comissão de Assuntos Econômicos como a mais importante, enquanto 31 (88,9) indicaram ser a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Mesmo sem ter a prerrogativa de avaliar a admissibilidade de todos os projetos – como suas contrapartes na Câmara dos Deputados –, a CCJ e a CAE recebem muitos projetos, em particular projetos de grande relevância para o governo. Além disso, os impasses que surgem no plenário ou em outras comissões acerca de aspectos constitucionais ou financeiros das proposições induzem ao requerimento de parecer de uma dessas comissões – de Justiça ou de Finanças –, conforme a natureza da dúvida. Não por acaso, o controle sobre essas duas comissões é uma das maiores preocupações do Executivo durante a montagem da coalizão e a instalação das comissões permanentes.

Além delas, outras comissões se destacam no processo legislativo, não só pelos temas de relevante impacto social, mas pela quantidade de demanda que devem processar no cotidiano do labor legislativo. A título de amostra (não se dispõe de dados para todo o período abordado por este estudo), o Gráfico 3 revela a quantidade de pareceres a proposições em geral[7], proferidos por cinco das mais antigas das treze comissões hoje existentes na casa, e dá uma indicação da divisão do trabalho parlamentar. São essas as cinco comissões a serem analisadas neste artigo. Nota-se que a opinião dos senadores de que CCJ e CAE são as comissões mais importantes converge com a participação efetiva delas no trabalho parlamentar.

Gráfico 3 – Número de pareceres proferidos na 54ª Legislatura (2011-2014)



Fonte: elaboração própria, com base no Relatório da Presidência dos respectivos anos, publicado pelo Senado Federal.

Em termos do volume de pareceres emitidos, o gráfico mostra que a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), a Comissão de

7 Segundo o art. 211 do RISF, "Consistem as proposições em: I – propostas de emenda à Constituição; II – projetos; III – requerimentos; IV – indicações; V – pareceres; VI – emendas.

Educação (Ceduc), a CAE e a CCJ têm um desempenho similar, com vantagem numérica das duas últimas. Vale reforçar o argumento de que CAE e CCJ não são importantes apenas pelo volume de trabalho que desempenham, mas pela centralidade estratégica de suas decisões nas negociações dentro do parlamento e entre os poderes. Elas não têm o poder de controle sobre a agenda (*gatekeeping power*), como as comissões de admissibilidade da Câmara dos Deputados, mas são requisitadas sempre que há impasses envolvendo questões financeiras ou constitucionais, chegando a dar, muitas vezes, efetivamente a última palavra.

Para confirmar a superioridade dessas duas comissões, recorre-se à estratégia de Polsby (1968). O autor usa a *licença temporária* do cargo como indicador de importância das comissões. O argumento é o de que quanto mais licenças solicitadas pelos membros numa determinada comissão, menor sua importância – os parlamentares evitam deixar comissões que constantemente tomam decisões de grande relevância. Aplicando o mesmo raciocínio aos cargos deixados vagos pelos partidos nas comissões do Senado brasileiro, confirma-se a maior importância da CCJ e da CAE. Durante todo o período, apenas cinco cadeiras (0,7%) foram deixadas vagas na CAE na primeira rodada de nomeações; na CCJ, apenas 1 (0,2%). Na CAS, na Ceduc e na Comissão de Infraestrutura (Cinfra) ficaram vagas, respectivamente, 26 (3,9%), 22 (3,10) e 27 (4,6%).

Isso mostra uma hierarquia de preferências, mas não a desimportância das comissões menos cotadas. As circunscrições da Ceduc e da CAS abrangem assuntos sociais de grande relevância e é essa uma das causas da preferência dos parlamentares por ocupá-las. Vários trabalhos já mostraram que as restrições constitucionais ao poder legiferante dos legisladores impedem os parlamentares de distribuírem benefícios localizados por meio de legislação regular. Já foi dito que o meio utilizado pelos legisladores para contornarem os limites constitucionais e transferirem benefícios para suas bases eleitorais são as resoluções e decretos legislativos, não a legislação ordinária (Amorim Neto e Santos, 2002). Proposição de legislação ordinária administrativa, que implica transferência de recursos, é monopólio do Executivo. Con-

forme previsão constitucional, a construção de uma escola, de um hospital ou de um posto de saúde é um ato material do Executivo, que implica alocação de verbas e integra seu campo exclusivo de iniciativa legislativa, cabendo aos legisladores apenas a autorização. É possível aos parlamentares desautorizar propostas do Executivo, mas não há muita vantagem nisso, já que o veto ao governo pode incorrer em perdas eleitorais para os legisladores. Mudanças também podem ser feitas, por meio de emendas, mas o Executivo pode vetar as emendas que contrariam seu interesse. Salvo exceções, concordar com esse tipo de propostas de lei vindas do Executivo é a melhor estratégia.

As mesmas limitações existem para eventuais tentativas de transferência direta de recursos financeiros, já que a proposição de leis orçamentárias é também exclusividade do Poder Executivo. É pequena a margem para transferências concentradas de recursos até mesmo por meio de emendas, já que quase toda a verba orçamentária já vem "carimbada" do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Por essas limitações, a literatura tem mostrado que a saída é a proposição e a aprovação de leis sociais, de amplo alcance, que ficam à margem das urgências do governo e do campo de ação do Executivo – este, sim, ocupado com proposições de cunho material e orçamentário. Os legisladores legislam, por assim dizer, nas frestas deixadas no campo social, que, embora relevantes, não estão no centro das ocupações do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO; SANTOS, 2002; ARAÚJO, 2009; RICCI, 2008). Isso justifica a importância estratégica da Ceduc e da CAS para as ambições parlamentares: nelas é possível ampla margem de ações voltadas para educação, política, cultura, saúde, trabalho, profissões e regulação da vida social em geral, por meio de projetos de lei complementar ou ordinária.

Ainda em relação ao Gráfico 3, cabem comentários ao desempenho da Comissão de Infraestrutura (Cinfra). A comissão tem uma baixa participação relativa na apreciação de proposições legislativas, emitindo, por isso, poucos pareceres. É provável que a baixa produtividade da Cinfra se deva ao fato de que projetos

voltados para infraestrutura devem estar integrados ao plano de governo. Propostas dessa natureza devem vir do Executivo, já que planejamento de ação nesse campo deve estar casado com alocação de verbas orçamentárias, fazendo da Comissão de Assuntos Econômicos uma arena privilegiada de discussão sobre questões que, em princípio, caberiam à Comissão de Infraestrutura. De acordo com Lemos (2008), a praxe no Senado é que o projeto de lei seja encaminhado, preferencialmente, a apenas uma comissão, que julga sua admissibilidade e seu mérito. Somada a isso, está a grande autonomia do presidente da casa para encaminhar o projeto para a(s) comissão(ões) preferidas (RISF, art. 48, X). Esses podem ser fatores que fazem da Cinfra uma comissão pouco mobilizada e pouco central no funcionamento da Casa. Não por acaso a comissão foi citada apenas uma vez nas 35 entrevistas que compõem o estudo de Llanos (2003).

Enfim, dada a centralidade dos princípios partidários, ancorada na Constituição e implementada pelo Regimento Interno, a influência partidária deve ser a primeira a se considerar na tentativa de explicação da triagem dos parlamentares pelo sistema comissional. Mas está claro que os incentivos para a triagem dos parlamentares para as comissões permanentes são de várias ordens, possibilitando a identificação de incentivos tanto distributivos quanto informacionais ou partidários. Como o poder dos líderes não é ilimitado – e deve ser equilibrado com as demandas informacionais e as distributivas –, arranjos variados devem ocorrer, produzindo padrões diversos de nomeação conforme a comissão, sua centralidade na organização parlamentar e sua demanda por *expertise* parlamentar.

5 – A composição das comissões no Senado: ganhos de troca, influência partidária e desempenho informacional

Com base nos dados e argumentos antes apresentados e no senso geral sobre a importância das comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), a análise dos dados empíricos partirá do pressuposto de que essas são as duas comissões mais importantes nas articulações

intra e extraparlamentares e exigem qualidades diferenciais daqueles que pretendem nelas ingressar.

A capacidade de agir estrategicamente na busca de melhores posições na estrutura parlamentar é, em tese, um atributo que iguala a todos os legisladores, mas isso não significa que eles são iguais quanto ao que preferem nem quanto aos recursos que detêm para alcançar seus objetivos. Sendo assim, a procura dos senadores por lugares nas comissões deve ser afetada tanto por suas preferências quanto por seu capital social e político, isto é, seus atributos pessoais e recursos – as qualidades diferenciais – de que dispõem para negociar posições na organização parlamentar.

Com "qualidades diferenciais" quer-se dizer habilidades ou recursos marginais que dão a um parlamentar vantagens sobre os demais na ocupação do cargo em certa comissão. Tendo em vista o caráter partidário da organização interna do Senado – similar ao da Câmara –, as qualidades diferenciais mais relevantes devem ser aquelas que fomentam a confiança dos líderes partidários para indicar os representantes das legendas nas comissões. Algumas dessas qualidades, num contexto de partidarismo organizacional, são variáveis que apontam para a adesão dos parlamentares aos partidos políticos.

A disciplina nas votações nominais é o diferencial mais evidente, mas neste estudo não se dispõe de dados dessa natureza. Como diferenciais partidários, aqui serão consideradas (a) a ocupação de cargos na estrutura do partido, (b) a fidelidade à linha ideológica do partido e (c) a ocupação da liderança ou vice-liderança da legenda no âmbito do Congresso Nacional.

Os diferenciais partidários se somam a outros. Nesse caso, têm mais chances de ocupar suas cadeiras nas comissões tidas como mais estratégicas para os partidos – CCJ e CAE – aqueles senadores que, além da adesão aos partidos, demonstram uma combinação favorável de formação acadêmica, experiência política acumulada e senioriedade, isto é, tempo de casa. Adiante são consideradas essas variáveis com vistas a avaliar a composi-

ção de cada comissão conforme sua convergência ou divergência com cada um dos "modelos" de organização legislativa.

Neste ponto vale evocar novamente a pesquisa de Llanos (2003). A autora quis captar a lógica da composição das comissões e apresentou aos senadores questões relativas aos três modelos de organização parlamentar. Os 35 respondentes deveriam avaliar, com nota entre 0 e 100, o peso de alguns critérios supostamente adotados na nomeação. A alternativa "graus de interesse do senador nos temas da comissão" obteve a média 85,7; o fator "disposições do partido" obteve média 82,9; e "a formação técnico-profissional dos senadores" recebeu 70,2 de média, na opinião dos senadores. Como se vê, as respostas indicam um emaranhamento dos princípios subjacentes à composição das comissões, sugerindo que as três matrizes téoricas contribuem em algum grau para entender a questão em foco.

Do acima exposto conclui-se que os interesses e a experiência política, bem como as qualidades profissionais, intelectuais e políticas se complementam como fatores explicativos na triagem dos senadores pelas comissões. Devido ao hibridismo mencionado e devido à natureza dos dados disponíveis, não será possível concluir, neste trabalho, pela predominância de um ou outro modelo na lógica da composição comissional. Não é essa a intenção. Em termos gerais, o objetivo é identificar certos padrões no funcionamento do sistema comissional, negando a hipótese nula de que inexistem diferenças significativas entre as comissões no tocante ao perfil de seus membros.

Em termos mais específicos, o objetivo é testar a hipótese de que, por serem mais cobiçadas, a CAE e a CCJ contam com processos seletivos mais restritivos, exigindo de seus membros atributos adicionais relativos à *expertise* e/ou à fidelidade partidária – se é verdade que os senadores, por si, já se constituem numa elite do Congresso Nacional, os membros dessas duas importantes comissões seriam a *elite da elite* congressual.

Os dados analisados abarcam os senadores e as senadoras que participaram de comissões entre a 48ª e a 54ª Legislatu-

ra. Foram levantadas informações referentes a seu *background* social e político e sua participação nas comissões, por legislatura. Optou-se por modelos de regressão logística, para avaliar o peso das variáveis na composição de cada uma das cinco comissões consideradas: CCJ, CAE, Ceduc, CAS e Cinfra. As comissões foram escolhidas por terem funcionado durante todo o período estudado e porque são claramente distintas entre si, em termos da circunscrição do campo de formação exigida de seus integrantes, facilitando a análise do efeito desse indicador (*expertise*) sobre a escolha dos membros.

O único indicador de *expertise* (em sentido estrito) utilizado é a formação acadêmica, por ser objetiva e comprovável, o que não ocorre com a variável (autodeclarada) "profissão".[8] Como indicadores de qualificação (num sentido mais lato do termo, e não apenas no sentido estrito de *expertise*) foram considerados, além da *expertise*, o tempo de atuação no Senado, a experiência prévia em cargos políticos eletivos e não eletivos, bem como a formação acadêmica compatível com a jurisdição da comissão. Como indicador de "compromisso" com o partido, foram considerados o envolvimento prévio dos senadores em atividades na estrutura partidária[9], a ocupação de lideranças ou vice-lideran-

8 A variável "profissão" foi descartada devido aos problemas de imprecisão que marcam esse tipo de informação nas biografias dos pesquisados. Um parlamentar que fez o curso de Direito ou o de Economia tende a informar que é advogado ou economista, mesmo sem ter atuado profissionalmente no campo; se na biografia está dito que o(a) parlamentar é empresário(a), muitas vezes não se informa de que ramo ou nem se dá ideia da dimensão das empresas, se grandes ou pequenas. Uma categoria também muito problemática é a de "político profissional", que muitos apontam nos registros de suas candidaturas. Dificilmente alguém entra na política sem ter tido outra profissão (ou outras profissões) previamente, e essa seria uma informação importante para se mensurar, por exemplo, o que é central no presente estudo: a expertise parlamentar. Para evitar vieses, essa variável "profissão", não foi utilizada. Para uma discussão mais completa dos problemas metodológicos que envolvem o levantamento de dados nas pesquisas sobre elites, ver: Codato, A. e Perissinotto, R. (orgs.) Como estudar as elites. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

9 Foram considerados cargos de direção na vida extraparlamentar do partido, tais como: membro da executiva partidária, dos diretórios; militância notória no partido; etc. A variável é dicotômica.

ças no âmbito parlamentar e a estabilidade (ou instabilidade) de sua filiação partidário-ideológica[10].

Duas variáveis foram introduzidas apenas para controle: a participação ou não do parlamentar na Mesa Diretora e a duração da participação do senador em cada legislatura que integrou. Explica-se: até 2007, a participação na Mesa, cujos mandatos duram dois anos, impedia a participação nas comissões permanentes, sendo assim, essa variável tende a estar negativamente associada à participação em comissões permanentes, independentemente dos atributos valorizados por cada comissão. Já o tempo de atuação por legislatura deve ser controlado porque as análises de regressão logística medem a chance de alguém ingressar numa certa comissão em determinada legislatura, tenha a pessoa ficado toda a legislatura ou apenas parte dela na comissão. Presume-se que, quanto menor o tempo de atuação no mandado, menores as chances de se integrar uma comissão específica.

A Tabela 1 apresenta, lado a lado, os resultados do modelo de regressão logística para a composição da CCJ e da CAE. Conforme o modelo e em convergência com a hipótese de trabalho, dos dados mostram que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Assuntos Econômicos exigem requisitos diferenciais que apontam tanto uma preocupação com a expertise dos senadores quanto com a fidelidade partidária. No caso da CCJ, a senioridade, ou seja, o tempo de experiência na própria casa, conta significativamente. A chance de estar na CCJ aumenta 26,8% por cada ano a mais de atuação na Casa em legislaturas anteriores.

O exercício de mandatos em outras casas legislativas – que pode ser considerado senioridade, de algum modo – também conta positivamente: controladas as demais variáveis, a experiência anterior em outros legislativos amplia em 32,9% a chance de se integrar a CCJ.

O nível de instrução também se mostrou estatisticamente relevante. O modelo mostrou que as chances de participar da CCJ

10 A variável é dicotômica e diz respeito à migração entre blocos ideológicos: atribuiu-se o valor zero para os não migrantes e o valor um para os migrantes.

aumentam 35,6% para cada salto no nível de formação escolar/acadêmica. A variável foi codificada em três níveis – fundamental, médio e superior completos. Ter nível superior se mostrou um requisito importante para participar da CCJ, pois aumenta em 35,6% as chances do parlamentar em relação aos que completaram apenas o ensino médio. Adiante se verá que algumas comissões não têm essa exigência, mostrando, ao invés disso, correlações negativas com níveis de escolaridade.

Tabela 1 – Modelos de regressão logística binária: CCJ e CAE

	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)				Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)			
	B	Sig.	Exp(B)	%	B	Sig.	Exp(B)	%
Nível de instrução	0,305	0,014	1,356	**35,6****	-0,086	0,388	0,918	-8,2
Anos na legislatura	-0,054	0,390	0,948	-5,2	0,01	0,869	1,010	1,0
Integrante da Mesa	-0,459	0,000	0,632	**-36,8***	-0,371	0,001	0,690	**-31***
Titular da cadeira	0,064	0,685	1,067	6,7	0,425	0,004	1,530	**53,0***
Senioridade	0,238	0,002	1,268	**26,8***	-0,005	0,949	0,995	-0,5
Cargo no partido	-0,089	0,356	0,915	-8,5	-0,358	0,000	0,699	**-30,1***
Líder ou vice-líder	0,137	0,150	1,147	14,7	0,224	0,017	1,251	**25,1****
Fidelidade ideológica	0,222	0,027	1,248	**24,8****	0,252	0,007	1,287	**28,7***
Expertise	1,05	0,000	2,859	**185,9***	0,742	0,000	2,100	**110,0***
Mandato legislativo	0,284	0,016	1,329	**32,9****	-0,277	0,003	0,758	**-24,2***
Mandato executivo	-0,001	0,993	0,999	-0,1	-0,136	0,139	0,872	-12,8
Cargo administrativo	-0,041	0,663	0,960	-4,0	-0,038	0,666	0,963	-3,7
Constant	-3,756	0,000	0,023	–	-2,044	0,000	0,13	

* Significativo em 0,01; **significativo em 0,05

Fonte: elaboração própria; dados do Senado Federal, 2014.

Os dados sobre a CCJ confirmam a hipótese de que comissões centrais exigem qualidades diferenciadas de seus membros. No caso, mostraram-se importantes tanto a qualificação para o trabalho legislativo – a senioridade e a experiência em outras casas legislativas – quanto a fidelidade à linha ideológica do partido. Mas vale observar que, segundo os dados, as variáveis "cargo no partido" e "líder ou vice-líder" não contribuem para o ingresso na comissão.

Em suma, além da fidelidade ideológica, as variáveis que mostraram associações positivas convergentes com as hipóteses foram: a) senioridade – controlando-se as demais variáveis presentes no modelo, um ano a mais de Casa aumenta em 26% a chance de se ocupar a comissão; b) *expertise* – ser habilitado em Direito aumenta em 186% as probabilidades de recrutamento para a comissão; c) ter ocupado cadeiras em outros níveis do Poder Legislativo aumenta em 33% as chances de se estar na comissão. Esses dados mostram que os(as) integrantes da CCJ são qualificados para o trabalho comissional, devido ao nível de instrução, à formação acadêmica (Direito), ao acúmulo de experiência na própria casa (*seniority*) e à experiência prévia em outros legislativos. Combinados, esses fatores indicam uma comissão equipada para produzir informações qualificadas, mas também aponta certo partidarismo no funcionamento comissional, considerando-se que a fidelidade ideológica é uma variável valorizada para se participar da comissão.

Quanto às variáveis de controle, teve efeito negativo, como esperado, ser integrante da Mesa. Esse foi um controle utilizado para não subestimar o poder dos parlamentares de entrar na CCJ. Até 2007, integrar a Mesa vedava o ingresso do parlamentar em qualquer outra comissão.

A variável "anos na legislatura" não se mostrou estatisticamente significativa. As qualidades diferenciais exigidas para o ingresso na CCJ suplantam a limitação do tempo no processo de recrutamento para a comissão; a prerrogativa dos líderes de providenciar migrações *ad hoc* e casuístas para solucionar conflitos pode explicar isso – em momentos críticos seriam enviados à CCJ senadores mais experientes e mais fiéis à ideolo-

gia do partido, à revelia do tempo de casa. O jornalismo político cotidiano tem mostrado com frequência esse tipo de estratégia "migracionista" por parte do governo e dos líderes partidários.

A CAE também se mostrou especialmente exigente, conformando-se parcialmente com a hipótese. Com relação às variáveis de controle, repete-se o observado na CCJ. O tempo de atuação no mandato não se mostrou relevante, mas a participação na Mesa reduziu significativamente as chances de se participar da comissão.

Em relação às variáveis explicativas, os dados mostraram que ser titular no cargo aumenta em 53% as chances de se tornar membro da comissão. Em relação às variáveis partidárias, a variável "cargo no partido" revelou um resultado contraintituivo, com associação negativa e significativa. Mas as variáveis "líder ou vice-líder" e "fidelidade ideológica"[11], variáveis dicotômicas, se mostraram significativas. A primeira aumenta em 25,1%, e a segunda em 28,7% as oportunidades dos parlamentares de se tornarem membros da CAE. Ter formação superior no campo das ciências econômicas – economia, contabilidade, por exemplo – aumenta em 110% a chance de se obter vaga na comissão. A experiência anterior na administração pública e na chefia do Executivo não se mostrou relevante estatisticamente, e a experiência em outros legislativos mostrou resultado significativo, mas negativo.

Enquanto a CCJ aponta para a direção informacional, valorizando a senioridade, a experiência em outros legislativos e a expertise, a CAE valoriza mais as variáveis partidárias, a expertise e a titularidade dos parlamentares, em detrimento dos suplentes. Ser titular aumenta em mais de 50% a probabilidade de ingresso na CAE.

A despeito de certos resultados contrários ao esperado, a CCJ e a CAE confirmaram parcialmente as hipóteses, mostrando-se mais exigentes do que as demais – CAS, Ceduc e Cinfra. Observou-se, nas duas primeiras comissões, peso significativo de mais qualidades diferenciais. Isso fica mais claro ao compará-las com as demais comissões.

11 Essa variável indica que o parlamentar não migrou entre blocos ideológicos – esquerda, centro, direita – embora possa ter migrado entre partidos do mesmo bloco.

Similarmente à CCJ e à CAE, as demais não valorizam o tempo de atuação na legislatura. As chances de um(a) parlamentar integrar quaisquer das comissões não são afetadas pelo tempo que atua numa determinada legislatura. Já a participação na Mesa afeta negativamente, por força regimental, o ingresso em qualquer das comissões. Durante os mandatos na Mesa, que duram dois anos, a ocupação de cadeiras nas comissões é inviabilizada. Apenas após o mandato é que se podem pleitear cargos em comissões (as reconduções a cargos na Mesa são proibidas na mesma legislatura).

Tabela 2 – Modelos de regressão logística para a CAS e a Ceduc

	Comissão de Assuntos Sociais (CAS)				Comissão de Educação (Ceduc)			
	B	Sig.	Exp(B)	%	B	Sig.	Exp(B)	%
Nível de instrução	-0,383	0,000	0,682	-31,8*	-0,103	0,307	0,902	-9,8
Anos na legislatura	0,068	0,264	1,071	7,1	-0,080	0,157	0,923	-7,7
Integrante da Mesa	-0,258	0,026	0,772	-22,8**	-0,540	0,000	0,583	-41,7*
Titular da cadeira	-0,066	0,652	0,936	-6,4	0,293	0,047	1,341	34,1**
Senioridade	0,118	0,127	1,125	12,5	0,074	0,296	1,077	7,7
Cargo no partido	-0,193	0,040	0,825	-17,5**	-0,258	0,004	0,773	-22,7**
Líder ou vice-líder	0,007	0,940	1,007	0,7	-0,064	0,472	0,938	-6,2
Fidelidade ideológica	-0,104	,0920	1,269	26,9	0,062	0,493	1,064	6,4
Expertise	1,080	0,000	2,945	194,5*	0,542	0,000	1,719	71,9**
Mandato legislativo	-0,046	0,637	0,955	-4,5	0,019	0,844	1,019	1,9
Mandato executivo	-0,136	0,157	0,873	-12,7	0,057	0,531	1,059	5,9
Cargo administrativo	0,043	0,636	1,044	4,4	-0,014	0,870	0,986	-1,4
Constant	-1,548	0	0,213		-1,660	0,000	0,190	

* Significativo em 0,01; **significativo em 0,05

Fonte: elaboração própria.

Em nenhuma das três últimas comissões aqui analisadas os fatores partidários mostraram pesos positivos e significativos. Ao contrário, na CAS e na Ceduc, ter experiência em cargos na estrutura partidária vai na direção contrária à entrada nessas duas comissões.

Tabela 3 – Modelo de regressão logística para a Cinfra

Comissão de Infraestrutura (Cinfra)				
	B	**Sig.**	**Exp(B)**	**%**
Nível de instrução	-0,281	0,009	0,755	-24,5*
Anos na legislatura	0,046	0,485	1,048	4,8
Integrante da Mesa	-0,005	0,967	0,995	-0,5
Titular da cadeira	-0,056	0,706	0,945	-5,5
Senioridade	-0,164	0,036	0,848	-15,2**
Cargo no partido	0,056	0,575	1,058	5,8
Líder ou vice-líder	0,311	0,002	1,364	36,4*
Fidelidade ideológica	-0,271	0,005	0,763	-23,7*
Expertise	0,631	0,000	1,879	87,9*
Mandato legislativo	-0,184	0,076	0,832	-16,8
Mandato executivo	0,002	0,986	1,002	0,2
Cargo administrativo	-0,129	0,181	0,879	-12,1
Constant	-1,334	0,000	0,264	-73,6

* Significativo em 0,01; **significativo em 0,05

Fonte: elaboração própria.

Na Cinfra, as mesmas duas variáveis também se mostraram não significativas, enquanto a fidelidade ideológica mostrou peso significativo negativo (27%); em contraposição, ter ocupado a liderança ou a vice-liderança parlamentar aumentou significativamente as chances de se ingressar nessa comissão. Sendo os líderes responsáveis pela indicação dos membros das comissões (indicando, portanto, a si próprios), a Cinfra se mostra uma comissão favorável à autoindicação.

O nível de instrução mostrou peso significativo, mas negativo, na CAS e na Cinfra, mostrando que parlamentares menos escolarizados(as) tendem a se encaminhar (ou ser encaminha-

dos) para essas comissões. Com relação à Comissão de Educação, contra-intuitivamente, a variável "nível de instrução" se revelou estatisticamente irrelevante. A comissão mostrou maior receptividade a senadores titulares, repetindo o observado na CAE.

Outras variáveis, como experiência em cargos eletivos e experiência na alta administração pública (secretarias municipais, estaduais e ministérios), não se mostraram significativas na CAS, na Ceduc ou na Cinfra. A senioridade, isto é, a experiência em mandatos anteriores na própria casa, mostrou-se significativa, mas negativa nessa última comissão. Deputados mais velhos de casa evitam a Cinfra.

A *expertise* (formação acadêmica em área afim à área temática da comissão) se mostrou significativa em todas as cinco comissões, conforme esperado. Mas não é possível afirmar que isso expressa apenas o peso do modelo informacional, já que o conhecimento especializado, na medida em que reflete também preferências, converge com os interesses tanto dos indivíduos quanto dos partidos. Com relação à CAS, à Ceduc e à Cinfra, dada a ausência de força dos indicadores de partidarismo e de indicadores como senioridade, escolaridade e experiência prévia em outros cargos, não há sinais de vigência dos modelos informacional ou partidário, mas talvez do distributivo, no qual vigora a autoindicação, por interesse intenso nos temas da comissão e/ou pelos ganhos de troca que elas propiciam.

O fato é que, para essas três comissões, os valores indicam que o processo de seleção dos membros valoriza, entre as variáveis explicativas consideradas, apenas formação profissional-acadêmica na área temática da comissão (exceção feita à Ceduc, que valoriza os senadores titulares da cadeira, em detrimento dos suplentes). Nessas comissões se concentram os senadores menos escolarizados e os menos comprometidos com os partidos e suas ideologias – a julgar pelos indicadores de partidarismo aqui utilizados.

6 – Considerações finais

Este texto abordou o sistema comissional no Senado Federal com o objetivo de identificar fatores explicativos da triagem dos

senadores pelas comissões de Assuntos Econômicos, de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Sociais, de Educação e de Infraestrutura. Buscou-se testar a hipótese de que a CCJ e a CAE, por serem as mais importantes da casa, são as mais concorridas e exigem atributos diferenciais de seus membros.

Com base na literatura, partiu-se do pressuposto de que o parlamento federal brasileiro não se enquadra totalmente num único modelo de organização parlamentar – distributivo, informacional ou partidário. A complexidade da organização parlamentar expressa um modelo híbrido no qual se revelam sinais de partidarismo, distributivismo e desempenho informacional. Argumentou-se que tal hibridismo se manifesta no legislativo brasileiro, embora se destaque o modelo partidário, dadas as prerrogativas dos líderes para influenciar a condução dos trabalhos no Senado.

A presença combinada de elementos dos distintos modelos leva ao entendimento de que o recrutamento para as comissões se pauta por diferentes critérios, conforme suas características e sua centralidade no dia a dia parlamentar. Defendeu-se que o peso de um ou outro modelo se diferencia conforme a comissão, de modo que as comissões mais concorridas tendem a ser, também, as mais exigentes quanto aos atributos de seus membros – tais como *expertise*, adesão aos partidos e senioridade. Para essas – CCJ e CAE, no caso do Senado –, manifesta-se com mais força o poder dos partidos e o peso da qualificação intelectual e política dos parlamentares. Para as demais comissões, devido à presença reduzida ou nula de indicadores de partidarismo e de outras qualidades, como a senioridade, o critério da autonomeação, típica do distributivismo, possivelmente tem mais peso.

O fato é que, embora algumas expectativas tenham sido negadas pelos modelos de regressão, grosso modo os dados confirmaram a hipótese geral, mostrando que a composição das comissões obedece a uma lógica relativamente previsível. A CAE e a CCJ, consideradas as comissões mais importantes – e por isso mais disputadas –, se mostraram também as mais exigentes e difíceis de serem alcançadas. A CAE, além de exigir um *background* profissional-acadêmico compatível com sua jurisdição, privilegia, no recrutamento

de seus membros, os senadores titulares e aqueles cuja trajetória na vida partidária demonstra fidelidade aos partidos e que acumulam experiência como líderes ou vice-líderes de bancadas.

A seleção para a CCJ – assim como para todas as demais comissões – privilegia os parlamentares com *expertise* afim ao campo temático da atuação comissional – com a diferença de que na CCJ a qualificação temática do parlamentar tem mais peso do que nas demais (com exceção da CAS). A fidelidade ideológica dos senadores tem peso estatisticamente significativo no recrutamento para a CCJ; ademais, na escolha de seus membros, essa comissão prioriza o alto nível de escolaridade, a senioridade e a experiência prévia adquirida em outros parlamentos. A CCJ se mostrou tão "elitista" quanto a CAE, mas com uma configuração mais afeita ao modelo informacional – escolaridade acima da média, *expertise* agregada alta na área da comissão, experiência parlamentar de seus membros em outras casas legislativas, senioridade mais elevada no próprio Senado.

As outras três comissões consideradas – Ceduc, CAS e Cinfra – se mostraram menos exigentes. No tocante à Ceduc e à CAS, na lista das variáveis explicativas incluídas no modelo, a formação acadêmica (indicadora de *expertise*) é a única variável que afeta a composição das comissões na direção e no grau esperados. O fator "nível de instrução", ironicamente, não pesa na Comissão de Educação e pesa negativa e significativamente na composição da Comissão de Assuntos Sociais. No tocante à Cinfra, acontece algo similar. Verificou-se que os senadores dessa comissão tendem a ser os menos escolarizados e os mais desenraizados em suas legendas ou nas ideologias que elas professam.

Esta é apenas uma primeira tentativa de interpretação da lógica da composição das comissões no Senado. Ela pode ser melhorada com o aprimoramento dos modelos de análise e a inclusão de novas variáveis, como, por exemplo, o comportamento dos senadores nas votações nominais.

7 – Referências

ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização. São Paulo: HUCITEC, 1998.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. **Lua Nova,** São Paulo, n. 40/41, p. 137-166, ago. 1997.

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

Amorim Neto, O.; Santos, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil:** as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989-2004). 2009. 279 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno** [e normas conexas]: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2007. Texto editado em conformidade com a Resolução n. 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 31.03.2017.

CARVALHO, N. R. **E no início eram as bases:** geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COX, G.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative leviathan:** party govern in the House. Berkeley: University of California Press, 1993.

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

Figueiredo, A.; Limongi, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

Figueiredo, A.; Limongi, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituinte. **Novos Estudos** – CEBRAP, São Paulo, n. 38, p. 24-37, 1994.

Figueiredo, A.; Limongi, F.. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Caderno de Pesquisas CEBRAP/ Entrelinhas,** São Paulo, n. 5, 1996.

Figueiredo, A.; Limongi, F.. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIORINA, M. *Congress:* keystone of the Washington establishment. New Haven: Yale University Press, 1989.

KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.

LEMOS, L. B. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

LEMOS, L. B. **O sistema de comissões no Senado brasileiro:** hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In: LEMOS, L. B. (Org.). O Senado Federal no pós-constituínte. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

Limongi, F. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

Llanos, M. Los senadores y el Senado en Argentina y Brasil: informe de una encuesta. **Arbeitspapier,** Hamburg, n. 10, 2003. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/113420/arbeitspapiere10s.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

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

PARKENHAM, R. Functions of the Brazilian legislature. In: AGOR, W. H. (Ed.). **Latin American legislatures**: their hole and influence. New York: Praeger, 1971.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-68, 2000.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem?: dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

POLSBY, N. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. **American Political Science Review,** v. 62, n. 1, p. 47-60, 1968.

REGO, A. C. P. **O Congresso brasileiro e o regime militar.** Rio de Janeiro: FGV, 2008.

RICCI, P.; LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 55, jun. 2004.

RICCI, P. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal no pós-constituínte.** Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 699-734, 2003.

RODRIGUES, P. Renan sofre revés no Senado e retira seu candidato à presidência da CMA. **Poder360,** 04 abr. 2017. Disponível em: <http://www.poder360.com.br/congresso/renan-sofre-reves-no-senado-e-retira-seu-candidato-a-presidencia-da-cma>. Acesso em: 18 mar. 2017.

SANTOS, F. M.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão.** Curitiba: Appris, 2011.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

Shepsle, K.; Weingast, B. **Positive theories of congressional institutions.** Ann Arbor: The University of Michigan Press,1995.

Tsebelis, G. **Jogos Ocultos:** Escolha Racional no Campo da Política Comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

Sites consultados:

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/hpsenado > . Acesso em: jan-dez. 2016.

Poder360. Disponível em <http://www.poder360.com.br/congresso/renan-sofre-reves-no-senado-e-retira-seu-candidato-a-presidencia-da-cma>. Acesso em: 18, mar., 2017

5

Participação da sociedade civil em políticas públicas executadas via termos de parceria no Estado de Minas Gerais

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.19.32-5

Flávia Moreira Fernandes[1]

Leonardo Carvalho Ladeira[2]

Resumo: O modelo de parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), instituído pela Lei Estadual 14.870/2003 e atualmente regido pela Lei Estadual 23.081/2018, caracteriza-se por ser uma proposta de fomento ao terceiro setor e de execução de políticas públicas de forma flexível e dinâmica. As parcerias são formalizadas pela celebração de instrumento jurídico denominado Termo de Parceria. A legislação mineira que regulamenta as parcerias com Oscips prevê, desde a Lei Estadual 14.870/2003, mecanismos de participação da sociedade civil na política pública executada por meio desse modelo. O objetivo desse artigo é analisar tais mecanismos de participação da sociedade civil, identificando se eles contribuíram para uma participação efetiva da sociedade civil nas políticas públicas executadas via Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais, a partir da experiência de instrumentos jurídicos executados no período de agosto de 2012 a março de 2017.

1 Bacharela em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Pós-graduada em Poder Legislativo e Políticas Públicas na Escola do Legislativo de Minas Gerais. Atualmente ocupa o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

2 Mestre em Ciência Política. Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Professor da área de Gestão Pública na Fundação João Pinheiro.

Palavras-chave: Participação social. Sociedade civil. Termo de Parceria.

Abstract: *The model of partnerships signed with Civil Society Organizations of Public Interest (Oscips), established by the State Law 14.870/2003 and currently governed by State Law 23.081/2018 is promotion of the third sector and implementation of public policies in a flexible and dynamic way. Partnerships are formalized by the conclusion of a legal instrument known as the Partnership Agreement. The local legislation that regulates partnerships with Oscips provides, from State Law 14.870/2003, mechanisms for the participation of civil society in public policy implemented by means of this model. The purpose of this article is to analyze such mechanisms of civil society participation, identifying contributed to the effective participation of civil society in the public policies implemented through the Partnership Terms in the State of Minas Gerais, based on the experience of legal instruments executed in the period from August 2012 to March of 2017.*

Keywords: *Social participation. Civil society. Term of Partnership.*

1 – Introdução

O modelo de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), instituído no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais pela Lei Estadual 14.870, de 16 de dezembro de 2003, atualmente é regido pela Lei Estadual 23.081, de 10 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor e revoga a Lei Estadual 14.870/2003.

As parcerias celebradas com as Oscips caracterizam-se por serem uma proposta de fomento ao terceiro setor e de execução de políticas públicas de forma flexível e dinâmica, em interlocução com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos.

A formalização de tais parcerias é realizada por meio de Termo de Parceria, instrumento jurídico que materializa o vínculo entre o poder público e a entidade sem fins lucrativos qualifica-

da como Oscip. O Termo de Parceria, portanto, define os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes.

No período de dezembro de 2003 a agosto de 2018, as parcerias com Oscips foram reguladas pela Lei Estadual 14.870/2003, que foi regulamentada pelo Decreto Estadual 46.020, de 9 de agosto de 2012. Essa legislação previu alguns mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas públicas executadas via Termos de Parceria, tais como:

1. Procedimento Público de Intenção em celebrar Termo de Parceria;
2. Existência de representante da sociedade civil em Comissão Julgadora de Concurso de Projetos para a celebração de Termo de Parceria;
3. Manifestação prévia do Conselho Estadual de Políticas Públicas acerca da celebração do Termo de Parceria;
4. Disponibilização de informações relativas ao Termo de Parceria em sítios eletrônicos;
5. Participação de um especialista da sociedade e de um membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas em Comissão de Avaliação do Termo de Parceria.

Apesar da previsão e normatização desses mecanismos, há dúvida sobre seu efetivo funcionamento, por parte dos atores envolvidos na execução e no acompanhamento do Termo de Parceria. Nesse sentido, a pergunta-chave que norteia o presente artigo é: os mecanismos de participação social em políticas públicas, executados via Termos de Parceria, tais como definidos na Lei Estadual 14.870/2003 e no Decreto Estadual 46.020/2012, foram suficientes para promover a participação e a contribuição efetiva da sociedade civil em tais políticas?

A análise será realizada com base nos instrumentos de participação previstos na legislação revogada, pois versará sobre a experiência de Termos de Parceria executados entre agosto de 2012 e março de 2017. O início desse recorte temporal deve-

-se à data de instituição do Decreto Estadual 46.020/2012, um importante marco na regulamentação do modelo de parcerias com Oscips devido às muitas inovações trazidas por esse dispositivo. O fim desse recorte temporal (março de 2017) indica o período em que foram coletados os dados para a realização desse trabalho.

No momento, não será possível realizar uma análise comparativa dos instrumentos de participação objeto deste estudo nas Leis Estaduais 14.870/2003 e 23.081/2018, uma vez que esta última lei ainda não foi regulamentada.

O estudo acerca da participação da sociedade civil em políticas públicas executadas por meio de Termos de Parceria é relevante por ser um tema pouco estudado e pela importância da participação social nas etapas de desenvolvimento dessas ações, para que elas se tornem mais transparentes, próximas da sociedade e reflitam verdadeiramente as necessidades da sociedade na definição das prioridades estatais. Portanto, esse estudo justifica-se para fins de gerar conhecimento científico sobre essa experiência, de forma a fornecer subsídios para que o Estado de Minas Gerais possa aprimorar a participação da sociedade civil em suas políticas públicas. Destaca-se que o momento é propício para o aprimoramento dos instrumentos de participação analisados, visto que o Estado está na fase de revisão da legislação por meio da publicação dos regulamentos à Lei Estadual 23.081/2018.

A escolha do foco específico deste trabalho deve-se ao fato de que o modelo de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público traz como um princípio fundador a necessidade de aproximação e cooperação entre o Estado e a sociedade civil para a execução de políticas públicas.

O presente estudo tem como objetivo analisar os mecanismos de participação da sociedade civil em políticas públicas previstos na Lei Estadual 14.870/2003 e no Decreto Estadual 46.020/2012, identificando se tais mecanismos contribuíram para a participação efetiva da sociedade civil nas políticas pú-

blicas executadas via Termos de Parceria no Estado de Minas Gerais.

O propósito da pesquisa é o conhecimento, a elucidação de um problema ou de hipóteses, por meio de métodos científicos e teorias que fundamentam o estudo realizado. O conhecimento científico é sistemático e, a partir de uma determinada lógica ou método, forma um sistema de ideias (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 62).

As técnicas de execução da pesquisa utilizadas nesse estudo foram o levantamento de dados por meio de pesquisa bibliográfica, a análise documental e a aplicação de questionário. Foram analisados diversos textos e artigos publicados em livros e periódicos, a legislação vigente sobre o tema "Participação social", bem como documentos produzidos pela Superintendência Central de Parcerias, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), e pelas comissões de avaliação dos Termos de Parceria vigentes. Os questionários foram aplicados via *e-mail*, encaminhado no dia 21/3/2017 a todos os representantes do conselho de políticas públicas e especialistas da sociedade civil nas comissões dos Termos de Parcerias vigentes, apresentados no Quadro 1 deste artigo e celebrados pela administração pública estadual.

Ao longo deste artigo, será apresentado o referencial teórico acerca do tema e serão analisados os mecanismos de participação da sociedade civil em políticas públicas executadas via Termos de Parceria, considerando a definição dos mecanismos, o detalhamento de aspectos práticos e a análise das etapas de desenvolvimento de políticas públicas. O objetivo final é identificar, a partir desses elementos, a efetividade da participação social e a contribuição da sociedade civil nas políticas públicas.

2 – Referencial teórico

Para analisar os aspectos da participação social torna-se importante discutir elementos relacionados à evolução da concep-

ção de democracia – da teoria elitista (concepção hegemônica de democracia até meados do século XX) até concepções mais atuais, que consideram a relevância da dimensão participativa em suas teorias.

A concepção elitista de democracia se consolidou após as duas grandes guerras e tem como premissa a representação, definida por meio de processo eleitoral. Nessa concepção, a "[...] participação política assume um papel menor atrelado a mecanismos de competição política via representação" (BRASIL, 2007, p. 125). No entanto, essa concepção meramente representativa não se mostrou suficiente para dar respostas às questões sociais e culturais complexas e plurais da contemporaneidade, que se mostraram no momento após a guerra fria e em um cenário de globalização (PINTO, 2004; SANTOS; AVRITZER, 2004).

Nesse contexto, a dimensão participativa da democracia ganhou espaço como solução para as limitações identificadas na concepção elitista, principalmente justificada na sua capacidade de fornecer "[...] legitimidade política e melhoria das decisões [...]" e "[...] como meio para fortalecimento do capital social, como elemento propulsor de melhorias no desempenho institucional [...]" (BRASIL, 2007, p. 119-120).

A participação social refere-se à possibilidade de que as decisões políticas sejam influenciadas pela sociedade civil, não só no momento da escolha de seus representantes eleitos, mas também ao longo das deliberações realizadas pelos possuidores dos mandatos conferidos pelos eleitores (TEIXEIRA, 2001). Sobre o conceito de sociedade civil, Avritzer (2012) afirma que:

> Tal conceito surgiu no século XIX, por volta de 1820, como uma dimensão dualista capaz de expressar duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a diferenciação entre as esferas econômica e familiar com a abolição da escravidão, e a diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado moderno. [...] Assim, em sua primeira formulação, a sociedade civil é um conceito dualista, que expressa o início de um processo de diferenciação entre Estado e sociedade na Europa (AVRITZER, 2012, p. 384).

Portanto, a concepção de sociedade civil se consolida com o advento da modernidade ocidental e compreende uma diferenciação entre o indivíduo e as esferas do Estado e do mercado.

A incorporação da dimensão participativa ao conceito de democracia é relevante por permitir que a sociedade exerça "[...] um papel mais efetivo de fiscalização e controle estando mais 'próxima do Estado', assim como poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos" (TATAGIBA, 2002, p. 47).

A participação da sociedade civil nas decisões relativas às ações estatais pode ocorrer por meio da mobilização social, em formatos associativos ou em instâncias de participação institucionalizadas. Dessa forma, a efetividade dessa participação dependerá "[...] dos arranjos estabelecidos pelo poder público e da disposição e capacidade dos atores da sociedade civil em participar" (BRASIL, 2007, p. 134).

No Brasil, o início do desenvolvimento da atuação das organizações da sociedade civil esteve ligado a instituições religiosas, como a Igreja Católica, e configurava-se como assistencialismo ou caridade. Assim, ainda em 1560, instalou-se, em São Paulo, a Irmandade da Misericórdia, que, segundo Mestriner (2005), foi a primeira instituição assistencial do Brasil. Acompanhando a dinâmica do desenvolvimento histórico do País, desenvolvem-se também as bases de atuação das organizações da sociedade civil. A partir dos processos que se seguem ao fim da escravidão, como apontou Mestriner (2005), crescem os problemas sociais e as necessidades da população, que desembocam em ações de assistência social. Apontada pela literatura como pioneira a atuar na área, a Igreja Católica deixa sua marca na evolução desse setor no Brasil, configurando-se como a instituição que originou as primeiras organizações sem fins lucrativos do País (ALBUQUERQUE, 2006).

Ao longo do seu desenvolvimento, a sociedade civil brasileira teve seu fortalecimento ligado ao regime autoritário que vigorou no Brasil a partir de 1964, sendo que seu ressurgimento e

fortalecimento como ente autônomo se deu na década de 1970, conforme registra a literatura (WAMPLER; AVRITZER, 2004). A sociedade civil brasileira exerceu papel importante na resistência ao regime autoritário, no combate ao Estado e no processo de democratização política (TEIXEIRA, 2001; DAGNINO, 2002). A literatura aponta que, nesse período, "[...] as energias da sociedade civil voltaram-se para reivindicar uma Assembleia Constituinte, com experiência importante de articulação entre vários segmentos sociais" (TEIXEIRA, 2001, p. 121).

A mobilização da sociedade civil ao longo do processo de democratização política foi responsável pela inclusão de vários direitos políticos, civis e sociais na Constituição da República de 1988, que teve seu conteúdo permeado por ideais de participação social, bem como pelos mecanismos de participação previstos expressamente no texto constitucional (SANTOS; AVRITZER, 2004; AVRITZER, 1994).

A Constituição de 1988, ao garantir e dispor sobre uma ampla gama de direitos políticos, civis e sociais, representou um grande incentivo à atuação das organizações da sociedade civil. Isto porque fez com que a sociedade, ainda marcada pelas lembranças do período de autoritarismo e mais organizada após o processo político de redemocratização, continuasse buscando efetivar seus direitos por conta própria.

No entanto, logo após o processo de democratização e promulgação da nova Constituição, o Estado não foi capaz de lidar de forma adequada com os problemas da exclusão e da desigualdade social (DAGNINO, 2002). Assim, observou-se, ao longo da década de 1990, um movimento de aproximação entre Estado e organizações da sociedade civil, como uma forma de complementação da carência em competências específicas do Estado que poderiam ser supridas por essas organizações (DAGNINO, 2002; TEIXEIRA, 2002), por exemplo, na área de assistência social.

Nesse contexto, foram institucionalizados canais e instâncias de interlocução do Estado com a sociedade civil, dentre os quais se destacam conselhos gestores de políticas públicas

e iniciativas como orçamento participativo, fóruns, câmaras setoriais, conferências, audiências e modelos de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil (DAGNINO, 2002; TEIXEIRA, 2002; BRASIL, 2007).

A literatura aponta que a existência de *accountability*, que pode ser conceituada como a "[...] obrigação dos agentes políticos prestarem contas dos seus atos e decisões e o direito dos cidadãos de exigi-las e avaliá-las" (TEIXEIRA, 2001, p. 36), é um fator importante para o efetivo funcionamento dessas instâncias de participação. Por outro lado, para que se possa garantir a *accountability*, é necessário "[...] reduzir o déficit de informação entre o cidadão e o Estado e propiciar a abertura dos segredos de Estado pela via da transparência" (FILGUEIRAS, 2016, p. 6). A institucionalização dos preceitos da *accountability* permite que a sociedade seja munida dos elementos necessários para participar das decisões de interesse coletivo, ou seja, a disponibilização de informações e a responsabilização dos agentes públicos tornam a *accountability* fundamental para a efetivação da participação social.

Entre as instâncias de interlocução do Estado com a sociedade civil, o foco deste artigo está nas parcerias entre esses atores, especificamente no modelo de parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, abordadas no próximo tópico.

3 – As parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil

A legislação brasileira traz uma série de disposições referentes à atuação das organizações da sociedade civil. O Estado concede títulos, certificados e qualificações para entidades sem fins lucrativos e beneficia essas organizações com fomentos, imunidades e isenções tributárias. Também define regras para sua constituição e seu funcionamento, além de estabelecer parcerias com as entidades para a execução de políticas públicas.

Portanto, torna-se importante levantar as possíveis vantagens que levaram o poder público a escolher a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil para a execução de políticas públicas. Sobre a questão, Melo Neto e Froes (1999) discutem o surgimento de dificuldades e novos desafios para a atuação do Estado, tais como o processo de globalização e a proliferação de ideais liberais, argumentando que, com o advento de políticas sociais de cunho neoliberais, houve uma redução do escopo de atuação do poder público, contribuindo para a fragilização dessas políticas. Os mesmos autores destacam que:

> Esta nova ordem social surgiu em decorrência da falência do Estado de Bem-Estar-Social, principal provedor de serviços sociais aos cidadãos. A falência do Estado e o apogeu do liberalismo, coma concepção do Estado mínimo, paralisou o Primeiro Setor, que é o próprio Estado. (MELO NETO; FROES, 1999, p. 2).

Como já apontado no tópico anterior, a Constituição de 1988 ampliou a garantia de direitos, ao mesmo tempo em que, no Brasil, proliferavam os ideais liberais voltados para a redução do tamanho do aparato estatal. Assim, o Estado brasileiro não foi capaz de responder adequadamente aos problemas sociais existentes e às atribuições emergentes.

Uma vez que as organizações da sociedade civil já atuam na execução de serviços de caráter público, esse cenário foi propício à aproximação entre o Estado e as organizações da sociedade civil. O Estado teria ganhos de escala e flexibilidade, o que é fundamental quando se administra recursos escassos.

Segundo Flávia Brasil (2007), as organizações da sociedade civil, além de possuírem uma dinâmica de funcionamento mais ágil, estão mais próximas dos beneficiários:

> Certas virtudes como a composição profissional, a vinculação com problemáticas territoriais e sociais específicas, e a capacidade de desempenhar funções de forma ágil e flexível constituem algumas das virtudes atribuídas a essas organizações. Um segundo grupo de argumentos aponta para a busca de apoio social para as políticas e programas: as ONGs podem contribuir na di-

> vulgação de informações, organização de beneficiários, difusão de propostas e com aporte de conhecimentos metodológicos para instrumentar as políticas e projetos. (BRASIL, 2007, p. 139-140).

Embasado nas vantagens da aproximação entre o Estado e a sociedade civil apontadas acima, o esforço de publicização do Plano Diretor da Reforma do Estado empreendida pelo governo federal na década de 1990 deu origem a dois formatos de parcerias com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos: as Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

No entanto, para além das vantagens apontadas, é possível fazer críticas a essas parcerias como instâncias de participação, o que pode ser verificado a seguir:

> Vemos que a participação e a descentralização dos programas liberais coincidem com bandeiras levantadas pelos movimentos sociais, mas é preciso ressaltar que essa participação tem o significado de transferir a execução dos projetos para a sociedade, o que não implica procurar estabelecer formas de interlocução com a sociedade que resultem em partilha da responsabilidade. O que esses projetos fazem é a transferência das responsabilidades para a sociedade, mesmo que parte dos recursos ainda venham do Estado. (TEIXEIRA, 2002, p. 124).

Verifica-se que a aproximação entre Estado e sociedade civil baseia-se na ideia de que seriam instâncias de interlocução e complementariedade na atuação desses atores, como discutido no tópico anterior. No entanto, o trecho citado permite perceber que a concepção liberal de participação e descentralização, defendidas e implementadas na década de 1990 no Brasil pela reforma gerencial do Estado, é diferente da concepção de participação apresentada no tópico anterior, uma vez que privilegia a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade.

Mesmo com essa crítica, os modelos de parcerias com OSs e Oscips estão sendo implementados na União e em diversos estados e municípios brasileiros. Tais parcerias são regidas em

cada Estado, Município e na própria União por regulamentos próprios, sendo que cada um desses entes possui prerrogativa para a definição de regramentos específicos.

Em Minas Gerais, o modelo de parcerias com Oscips foi instituído pela Lei Estadual 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que segue os princípios e as diretrizes da legislação federal sobre o tema, ao mesmo tempo em que traz inovações. Atualmente, esse modelo de parcerias é regido pela Lei Estadual 23.081, publicada em 10 de agosto de 2018, que dispõe sobre o Programa de Descentralização da Execução de Serviços para as Entidades do Terceiro Setor e dá outras providências. Conforme estabelecido pelo art. 1º da referida lei, esse programa se concretizará por meio da parceria entre o Estado e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), como Organizações Sociais (OSs) e como Serviços Sociais Autônomos (SSAs).

Cabe destacar que a Lei Estadual 23.081/2018 ainda não foi regulamentada pelo Poder Executivo estadual e que foram realizados dois processos de consulta pública, publicados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), cujo objetivo é obter contribuições da sociedade para a regulamentação da referida lei. O aviso da consulta pública referente à regulamentação do Capítulo I da Lei Estadual 23.081/2018, que trata da qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social, pode ser consultado no *Diário Oficial dos Poderes do Estado* (http://jornal.iof.mg.gov.br) do dia 11 de setembro de 2018, na página 23. Já o aviso da consulta pública referente à regulamentação do Capítulo II da Lei Estadual 23.081/2018, que trata da qualificação de pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), pode ser consultado no *Diário Oficial dos Poderes do Estado* (http://jornal.iof.mg.gov.br) do dia 19 de setembro de 2018, na página 33.

Em março de 2017, período em que foram coletados os dados para a realização deste estudo, existiam sete Termos de Parceria vigentes, celebrados pela administração pública do Estado, conforme detalhado abaixo:

Quadro 1: Termos de Parceria celebrados pelo Estado de Minas Gerais, vigentes em março de 2017

TP	Órgão Estatal Parceiro	Oscip parceira	Objeto resumido do Termo de Parceria
19/ 2008	Secretaria de Estado de Cultura	Instituto Cultural Filarmônica	Estruturação e manutenção de uma nova orquestra sinfônica para o Estado de Minas Gerais (Orquestra Filarmônica de Minas Gerais)
035/ 2016	Secretaria de Estado de Segurança Pública	Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania	Executar, em cogestão, a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade
036/ 2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes	Apoiar a formação artística realizada pelo Centro de Formação Artística e Tecnológica da FCS
037/ 2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes	Apoiar as ações de artes visuais e de cinema, e os eventos artísticos da FCS
038/ 2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes	Apoiar as realizações da FCS que envolvam a participação da Orquestra Sinfônica de Minas Gerais, do Coral Lírico de Minas Gerais e da Cia. de Dança Palácio das Artes
039/ 2016	Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais	Instituto Elo	Auxiliar na concepção metodológica, na divulgação, na execução e na avaliação das atividades de mobilização, bem como nos mecanismos de participação popular desenvolvidos pelo Governo do Estado
040/ 2017	Secretaria de Estado de Esportes	Federação de Esportes Estudantis de Minas Gerais	Desenvolver o esporte educacional no processo de formação e de desenvolvimento humano dos estudantes do Estado de Minas Gerais

Fonte: Núcleo Central de Parcerias com Oscips / Seplag-MG.

4 – Mecanismos de participação da sociedade civil no modelo mineiro de parcerias com Oscips

Verificou-se que a legislação mineira – Lei Estadual 14.870/2003 e Decreto Estadual 46.020/2012 – previu mecanismos de participação da sociedade civil em diferentes fases do ciclo da política pública. Para essa análise, será utilizado o conceito proposto por Frey (2000), que considera aspectos político-administrativos para definir as seguintes fases do ciclo das políticas públicas: "[...] percepção e definição de problemas, 'agenda-setting', elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação" (FREY, 2000, p. 226). A seguir, será apresentado o detalhamento de cada fase.

Quadro 2: Fases da política pública

Fases da política pública	Definição
Percepção e definição de problemas, "agenda-setting"	Atribuição de relevância política a um problema peculiar.
Elaboração de programas e decisão	Definição da ação mais apropriada, dentre as várias alternativas de ação.
Implementação de políticas	A ação estipulada na fase precedente, a partir de sua prática, produz determinados resultados e impactos.
Avaliação de políticas e eventual correção da ação	Questionamento dos resultados e impactos produzidos e análise dos déficits de impacto e dos efeitos indesejados, para elaboração de um novo programa político ou modificação do anterior.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do texto de FREY (2000).

Neste tópico, os mecanismos de participação social em políticas públicas executadas via Termos de Parceria identificados na legislação mineira serão definidos e terão seus aspectos práticos detalhados. Também será feita uma análise de como eles estão inseridos nas etapas de desenvolvimento de políticas

públicas, com o objetivo de identificar, a partir desses elementos, se os mecanismos de participação se mostraram suficientes para que exista uma participação e contribuição efetiva da sociedade civil nas políticas públicas.

Como afirmado por Brasil (2007, p. 118) "[...] a qualidade e amplitude dos processos participativos depende da possibilidade efetiva de influência dos cidadãos nas deliberações de programas, da formação de agenda até a sua avaliação". Portanto, a análise quanto à efetividade da participação da sociedade civil nas políticas públicas via Termos de Parceria será avaliada com base na possibilidade de influência, no sentido de produção de efeitos na tomada de decisão sobre a política pública.

Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria

O § 4º do art. 14 do Decreto Estadual 46.020/2012 previu, desde sua alteração pelo Decreto 46.182, de 14/3/2013, a possibilidade de o órgão público realizar o Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria, para obter informações de quaisquer interessados na política pública a ser executada por meio de Termo de Parceria. A partir desse procedimento, a administração pública estadual poderia obter "[...] estudos, levantamentos, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres de interessados em execução de políticas públicas por meio de Termo de Parceria" (MINAS GERAIS, 2012, art. 14), com a finalidade de obter informações para a definição da proposta do projeto a ser implementado.

Esse é um mecanismo com grande potencial para possibilitar à sociedade civil participar da segunda fase das políticas públicas, definida por Frey (2000) e citada no Quadro 2, no que se refere à elaboração do Termo de Parceria e à tomada de decisão acerca da política pública estadual a ser implementada. Como o mecanismo objetiva receber informações diversas e não existem limites na legislação sobre quais possam ser os interessados habilitados a participar, cria-se uma expectativa de grande abertura à participação social.

No entanto, a administração pública não é obrigada a considerar as informações recebidas no Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria, ao realizar o concurso de projetos relativo à política pública objeto das manifestações da sociedade. Essa é a primeira crítica a ser feita ao mecanismo, pois o poder público pode utilizar as informações conforme sua conveniência, sem vinculação à integralidade da informação recebida no momento de desenvolvimento da política pública que será executada via Termo de Parceria, o que fragiliza a efetivação da participação social nesse caso.

Além disso, a principal barreira à efetividade desse mecanismo de participação da sociedade civil em políticas públicas executadas via Termo de Parceria é o seu caráter facultativo. A legislação não previu nenhuma situação em que fosse obrigatória a realização do Procedimento Público de Intenção previamente à celebração do Termo de Parceria. O resultado dessa falta de vinculação é que, desde sua criação em março de 2013, tal procedimento nunca foi realizado pela administração pública estadual.

Por outro lado, observa-se também que não houve nenhum movimento da sociedade civil organizada demandando a realização desse procedimento. Uma evidência disso é a inexistência de debates sobre o tema na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Representante da sociedade civil em Comissão Julgadora do concurso de projetos para a celebração de Termo de Parceria

A administração pública estadual, ao publicar um edital de concurso de projetos para a celebração de Termo de Parceria, deve designar a Comissão Julgadora que realizará a análise e o julgamento das propostas recebidas. A legislação prevê que tal comissão seja composta por um representante do órgão responsável pelo edital, um representante da Seplag e um representante da sociedade civil, sendo que este é indicado pelo dirigente máximo do próprio órgão responsável pelo edital e deve ser especialista na área objeto do Termo de Parceria (MINAS GERAIS, 2012, art. 14).

O edital de concurso de projetos deve trazer, entre outras informações, os "critérios de julgamento das propostas e seleção daquela que for mais vantajosa, incluindo pontuação pertinente a cada item da proposta ou projeto, parâmetros objetivos de comparação e critérios de desempate" (MINAS GERAIS, 2012, art. 15). Esses critérios nortearão os trabalhos da Comissão Julgadora, na definição das propostas e das Oscips vencedoras do concurso de projetos, para a celebração do Termo de Parceria.

Esse é um mecanismo de participação que deixa pouco espaço para a intervenção por parte do representante da sociedade civil, uma vez que os parâmetros e os critérios de julgamento das propostas são objetivos. Nesse caso, a participação de um representante da sociedade civil proporciona ao concurso de projetos maior legitimidade, uma vez que a análise das propostas recebidas, para concluir o seu julgamento, não terá apenas a visão e a deliberação da administração pública.

Esse mecanismo, assim como o anterior, possibilita à sociedade civil participar na fase de elaboração e tomada de decisão acerca da política pública estadual a ser implementada, uma vez que se trata da definição de qual será a entidade executora do Termo de Parceria, conferindo a legitimação a esse processo de escolha. Isso ocorre mesmo sem interferência direta na elaboração da política pública, uma vez que, no concurso de projetos, será definida a Oscip parceira por meio do julgamento objetivo das propostas e da identificação daquela mais vantajosa, e não por uma decisão discricionária do gestor público.

Manifestação prévia do Conselho Estadual de Políticas Públicas acerca da celebração do Termo de Parceria

O Decreto 46.020/2012 estabeleceu que a celebração do Termo de Parceria seria precedida de manifestação do conselho de políticas públicas, pertinente à área do objeto a ser pactuado, acerca da minuta de Termo de Parceria encaminhada pelo órgão interessado, caso tal conselho exista e esteja em atividade (MINAS GERAIS, 2012, art. 27).

Os conselhos de políticas públicas podem ser definidos como "[...] espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais" (TATAGIBA, 2002, p. 54). Assim, a exigência de consulta ao conselho representa a interseção de duas instâncias de participação da sociedade civil em políticas públicas, os conselhos de políticas públicas e o próprio instrumento de participação previsto na legislação acerca das parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Esse mecanismo, assim como o anterior, possibilita à sociedade civil participar na fase de elaboração e tomada de decisão acerca da política pública estadual a ser implementada. No entanto, existem dois entraves à produção de efeitos desse mecanismo de participação nas políticas públicas executadas via Termo de Parceria.

O primeiro diz respeito a não vinculação da decisão manifestada pelo conselho, pois a manifestação do conselho de política pública de que trata este artigo não condiciona a decisão do órgão interessado em celebrar Termo de Parceria, conforme estabelece o § 1º do art. 28, do Decreto 46.020/2012. O segundo diz respeito ao momento em que esse procedimento é realizado, uma vez que o conselho de políticas públicas é consultado somente após a realização do concurso de projetos.

A obrigatoriedade da realização de concurso de projetos para a celebração de Termo de Parceria foi instituída em Minas Gerais pelo Decreto Estadual 46.020/2012. Isso representou um avanço na formalização de tais parcerias, uma vez que torna a definição da entidade parceira um processo impessoal e baseado em critérios objetivos submetidos à apreciação pública.

No entanto, após o concurso de projetos, todas as definições acerca da política pública a ser executada através de Termo de Parceria já estão tomadas, sendo que tais definições foram fixadas por um edital público com força vinculante. Assim, a consulta ao conselho de políticas públicas, na prática, parece ocorrer

como uma formalidade, uma vez que existem poucas possibilidades de alteração das decisões já tomadas com relação à política. Observa-se que tal consulta está isolada dos demais procedimentos do processo de celebração do Termo de Parceria, já que sua operacionalização como mecanismo de participação da sociedade civil ocorre em um momento posterior à tomada de decisão acerca da política pública.

Isso leva a um esvaziamento do processo decisório e participativo com relação ao instrumento previsto na legislação de parcerias com Oscips, uma vez que não existem decisões importantes que possam ser tomadas nesse momento, gerando um ciclo vicioso de desestímulo à participação. No entanto, cabe destacar que o conselho de políticas públicas é uma importante instância de participação, ainda podendo exercer uma atuação efetiva nas políticas públicas executadas via Termo de Parceria por meio de todas as suas competências institucionais previstas em legislação própria, que não são analisadas nesse artigo.

De oito Termos de Parceria celebrados após a instituição da obrigatoriedade do concurso de projetos, entre 2012 e março de 2017, em quatro não houve consulta ao conselho de políticas públicas porque este não existia ou estava inativo no momento da celebração dos Termos de Parceria. São eles:

1. TP 034/2013, celebrado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão com a Oscip Instituto Qualidade Minas, para implementar e disseminar o Modelo de Excelência da Gestão (MEG) em empresas, organizações e municípios mineiros;
2. TP 035/2016, celebrado pela Secretaria de Estado de Defesa Social com a Oscip Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania, com o intuito de executar, em cogestão, a Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade;
3. TP 039/2016, celebrado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão com a Oscip Instituto Elo, para auxiliar na concepção metodológica, na divulgação, na

execução e na avaliação das atividades de mobilização e dos mecanismos de participação popular desenvolvidos pelo Governo do Estado;

4. TP 040/2017, celebrado pela Secretaria de Estado de Esportes com a Oscip Federação de Esportes Estudantis de Minas Gerais, para desenvolver o esporte educacional no processo de formação e de desenvolvimento humano dos estudantes do Estado de Minas Gerais.

Nos demais quatro Termos de Parceria, houve consulta ao respectivo conselho, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 3: Conselhos Estaduais de Políticas Públicas consultados em Termos de Parceria celebrados pelo Estado de Minas Gerais, entre agosto/2012 e março/2017

Conselho Estadual de Políticas Públicas	TP	Órgão Estatal Parceiro	Oscip parceira
Conselho Estadual de Política Ambiental	033/2013	Fundação Estadual do Meio Ambiente	Fundação Israel Pinheiro
Conselho Estadual de Política Cultural (Consec)	036/2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes
	037/2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes
	038/2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes

Fonte: Núcleo Central de Parcerias com Oscips / Seplag – MG.

No entanto, nas manifestações expedidas não houve discordância em relação à celebração do Termo de Parceria, solicitação de alteração da minuta de Termo de Parceria apresentada e nem pedido de maiores esclarecimentos, por parte do conselho de políticas públicas, em nenhuma das consultas realizadas.

Tatagiba (2012), em pesquisa sobre os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil, concluiu que:

> [...] apesar de a própria existência dos Conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos Conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais. (TATAGIBA, 2012, p. 55).

As informações apresentadas nesse tópico indicam que a efetividade da participação do conselho de políticas públicas nas definições acerca das políticas públicas executadas via Termos de Parceria é limitada, corroborando com as conclusões da literatura sobre as dificuldades vivenciadas por essa instância de participação.

Disponibilização de informações relativas ao Termo de Parceria em sítios eletrônicos

A legislação mineira também previu a publicidade de informações acerca do Termo de Parceria, em diversas etapas do processo de celebração desse instrumento jurídico. Podemos citar as seguintes obrigações de disponibilização de informações à sociedade em sítios eletrônicos:

a) edital do concurso de projetos para a celebração de Termo de Parceria, no sítio eletrônico do órgão responsável pelo edital (MINAS GERAIS, 2012, art. 16);

b) minuta do Termo de Parceria, previamente à sua celebração, no sítio eletrônico do órgão interessado em celebrar

o Termo de Parceria, para dar publicidade à sua intenção (MINAS GERAIS, 2003, inciso X do art. 12);

c) Termo de Parceria e seus termos aditivos, nos sítios eletrônicos do Órgão Estatal Parceiro, da Oscip e da Seplag (MINAS GERAIS, 2012, inciso XI do art. 34, inciso X do art. 35 e inciso II do art. 36);

d) relatórios gerenciais de resultados, nos sítios eletrônicos do Órgão Estatal Parceiro, da Oscip e da Seplag (MINAS GERAIS, 2012, inciso XI do art. 34, inciso X do art. 35 e inciso II do art. 36);

e) relatórios da Comissão de Avaliação nos sítios eletrônicos do Órgão Estatal Parceiro, da Oscip e da Seplag (MINAS GERAIS, 2012, inciso XI do art. 34, inciso X do art. 35 e inciso II do art. 36).

Além das regras apontadas acima, existem também os dispositivos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) que regula o direito de todos a informações dos órgãos públicos – regulamentada em âmbito do Poder Executivo estadual pelo Decreto Estadual 45.969/2012. Essa lei, como expresso em seu art. 2º, aplica-se também a organizações da sociedade civil sem fins lucrativos que executam diretamente recursos públicos do orçamento estadual na realização de atividades de interesse público. Este é o caso dos recursos repassados por meio de Termos de Parceria.

A Lei de Acesso à Informação, bem como os mecanismos de publicidade e transparência previstos na legislação que rege os Termos de Parceria, representa um importante mecanismo de participação da sociedade civil na fase de implementação de políticas, conforme apontado por FREY (2000). O acesso às informações sobre a implementação de políticas públicas permite à sociedade monitorar os resultados atingidos a partir da ação planejada, munindo-a de conhecimento para participar da ação estatal e cobrar sua eficiência. Portanto, mais que um mecanis-

mo de participação, a transparência é um instrumento para a participação.

A disponibilização de informações nos sítios eletrônicos governamentais é um conceito chamado de "Governo aberto", que consiste na "disponibilização, através da internet, de informações e dados governamentais de domínio público para a livre utilização pela sociedade" (GREGÓRIO FILHO; AGUNE; BOLLIGER, 2010, p. 3). No entanto, não basta apenas disponibilizar dados, documentos institucionais e informações diversas; o material a ser disponibilizado precisa permitir que a sociedade tenha acesso aos dados também em formato aberto, para que possa "combiná-los, cruzá-los e, enfim, produzir novas informações e aplicações, colaborando com o governo na geração de conhecimento social a partir das bases governamentais" (GREGÓRIO FILHO; AGUNE; BOLLIGER, 2010, p. 3).

Cabe ressaltar que, na prática, observa-se que informações relevantes não estão disponíveis nos sítios eletrônicos dos Órgãos Estatais Parceiros e das Oscips e que as informações disponibilizadas são documentos institucionais que se encontram em formatos de difícil utilização e análise dos dados por parte dos cidadãos.

Em consulta aos sítios eletrônicos dos Órgãos Estatais Parceiros e das Oscips parceiras dos Termos de Parceria vigentes, listados no Quadro 1 desse artigo, realizada em 24/3/2017, verificou-se que os documentos disponíveis estavam limitados aos exigidos pela legislação, citados no início desse tópico, faltando ainda muito a se avançar com relação ao nível de transparência exigido pela Lei de Acesso à Informação, principalmente quanto à disponibilização de informações financeiras dos Termos de Parceria.

O planejamento financeiro do Termo de Parceria, denominado Memória de Cálculo, foi encontrado apenas nos sítios eletrônicos da Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais e da Fundação Clóvis

Salgado. No entanto, a Fundação Clóvis Salgado disponibilizou somente a Memória de Cálculo relativa ao Termo de Parceria nº 38/2016. Quanto à execução financeira dos Termos de Parceria, apresentada no Relatório Gerencial Financeiro, o detalhamento estava disponível apenas no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), em formado PDF; os demais órgãos não disponibilizavam informações sobre a execução financeira em nível detalhado.

Em regra, os documentos estavam disponíveis em formato PDF ou como documento digitalizado, o que implica que não podem ser editados ou ter seus dados copiados para outros documentos. Isso dificulta a livre utilização dos dados pelos leitores para realizar, por exemplo, análises comparativas, cruzamento de dados ou estudos estatísticos.

As regras específicas acerca da disponibilização de informações relativas aos Termos de Parceria e à Lei de Acesso à Informação representam avanços no que se refere à transparência da ação pública. A Lei Estadual 14.870/2003 e o Decreto Estadual 46.020/2012 estabelecem a obrigatoriedade de que estejam disponíveis informações, desde a fase de definição do Termo de Parceria (por meio da publicidade do edital do concurso de projetos) até a avaliação da política pública (por meio da disponibilização dos relatórios conclusivos da Comissão de Avaliação). No entanto, existem possibilidades de melhoria no que diz respeito à disponibilização de informações completas e em formatos abertos, que facilitem a sua utilização.

Participação de um especialista da sociedade e de um membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas em Comissão de Avaliação do Termo de Parceria

A Comissão de Avaliação do Termo de Parceria deveria se reunir para avaliar o alcance dos resultados do Termo de Parceria no mínimo uma vez a cada semestre, conforme periodicidade definida nesse instrumento jurídico, devendo ao final de

cada reunião emitir um relatório conclusivo acerca da avaliação realizada (MINAS GERAIS, 2003, art. 14, §2º; MINAS GERAIS, 2012, art. 48).

Para a realização de sua análise e avaliação, a Comissão de Avaliação recebe o Relatório Gerencial de Resultados e o Relatório Gerencial Financeiro, elaborados pela Oscip e validados pelo supervisor do Termo de Parceria, que é um servidor público indicado pelo Órgão Estatal Parceiro para acompanhar e fiscalizar o Termo de Parceria (MINAS GERAIS, 2012, art. 47).

Conforme o art. 46 do Decreto 46.020/2012, a Comissão de Avaliação do Termo de Parceria é composta pelos seguintes membros:

> I– um representante da SEPLAG, indicado por seu dirigente máximo;
>
> II– um representante do OEP, que será o supervisor;
>
> III– um representante da OSCIP, indicado por seu dirigente máximo;
>
> **IV– um representante do Conselho de Política Pública da área correspondente de atuação, quando houver Conselho ativo na área, indicado por seu dirigente máximo;**
>
> V– um representante de cada interveniente, quando houver, indicado por seu dirigente máximo; e
>
> **VI– um especialista da área objeto do Termo de Parceria, indicado pelo OEP, não integrante da administração estadual, quando houver.** (MINAS GERAIS, 2012, grifos nossos).

Destaca-se que não existe hierarquia entre os membros da Comissão de Avaliação, tendo todos a mesma função e as mesmas responsabilidades. Nas deliberações, cada membro possui um voto com o mesmo peso.

A análise da legislação permite verificar que as indicações tanto do especialista quanto do membro do Conselho são realizadas por um dirigente máximo interessado no Termo de Parceria, que, na maioria das vezes, é o próprio signatário do Termo. Isso ocorre porque a legislação estabelece que o especialista da área em que se enquadre o objeto do Termo de Parceria seja indicado diretamente pelo próprio Órgão Estatal Parceiro e que o membro do conselho de políticas públicas seja indicado pelo próprio conselho, que é presidido pelo secretário de Estado da área correspondente à sua atuação, nos casos analisados.

A interferência estatal na definição dos membros da Comissão de Avaliação, que podem influenciar nas futuras definições acerca da política pública como representantes da sociedade, sugere uma fragilidade para a efetividade desse mecanismo de participação. Um possível efeito negativo dessa forma de escolha dos representantes seria a "cooptação" desse mecanismo de participação pelo poder público (SANTOS; AVRITZER, 2004). Essa "cooptação" pode ocorrer "[...] pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas" (SANTOS; AVRITZER, 2004, p. 74-75).

Para analisar os aspectos da operacionalização desse mecanismo de participação foi encaminhado, em 21 de março de 2017, um questionário a todos os especialistas da sociedade e membros do conselho de políticas públicas que integram as Comissões de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes (oito no total), conforme detalhado a seguir:

Quadro 4: Especialistas da sociedade e membros do Conselho Estadual de Políticas Públicas indicados para compor as Comissões de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes

TP	Órgãos Estatal Parceiro	Oscip parceira	Especialista na área de atuação do Termo de Parceria	Membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas
019/ 2008	Secretaria de Estado de Cultura	Instituto Cultural Filarmônica	Sânia Veriane Pereira de Almeida	Rosana Mont'Alverne
035/ 2016	Secretaria de Estado de Segurança Pública	Instituto Jurídico para Efetivação da Cidadania	Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro	Conselho Estadual de Políticas Públicas inativo ou inexistente
036/ 2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes	Vanessa dos Santos Assis Pereira	Maria Magdalena Rodrigues da Silva*
037/ 2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes	Luciane Ferreira Costa	
038/ 2016	Fundação Clóvis Salgado	Associação Pró-Cultura e Promoção das Artes	Maria Consuelo Bethônico Cardoso Máximo	
039/ 2016	Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais	Instituto Elo	Maiz Braga D'Assunção	Conselho Estadual de Políticas Públicas inativo ou inexistente
040/ 2017	Secretaria de Estado de Esportes	Federação de Esportes Estudantis de Minas Gerais	Comissão de Avaliação ainda não formalizada**	Conselho Estadual de Políticas Públicas inativo ou inexistente

Fonte: Elaborado pela autora.

Notas: * Dos Termos de Parceria vigentes, já apresentados no Quadro 1, quatro correspondem à área de atuação do Conselho Estadual de Política Cultural, sendo que existem duas representantes indicadas, uma como representante do Conselho no Termo de Parceria celebrado pela Secretaria de Estado de Cultura e a outra como representante nos três Termos de Parceria celebrados pela Fundação Clóvis Salgado.

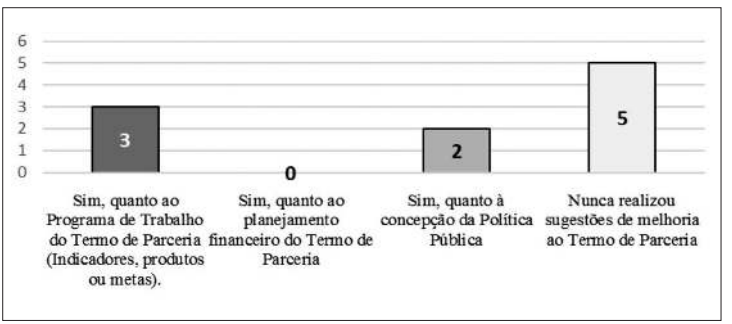
** O Termo de Parceria celebrado pela Secretaria de Estado de Esportes ainda não possuía Comissão de Avaliação formalizada no momento de aplicação dos questionários, pois foi celebrado em 28 de março de 2017 e o prazo legal para nomeação da Comissão é de 30 dias contados da assinatura do Termo, conforme § 1º do art. 46 do Decreto 46.020/2012.

O objetivo da aplicação do questionário é identificar a percepção dos participantes acerca da efetividade de sua participação nas Comissões de Avaliação em que atuam. Todas as oito pessoas consultadas responderam à demanda até o dia 30 de março de 2017.

A fim de avaliar a percepção sobre as informações fornecidas aos membros da Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, para subsidiar a análise realizada, os especialistas da sociedade e os membros do conselho de políticas públicas indicados foram questionados se recebem informações suficientes para avaliar o Termo de Parceria. Cinco dos oito respondentes apontaram que sim.

Também foram questionados se já realizaram alguma sugestão de melhoria ao Termo de Parceria, e sobre quais de seus conteúdos: programa de trabalho (indicadores, produtos ou metas), planejamento financeiro ou concepção da política pública. Caso respondesse afirmativamente, o respondente poderia marcar mais de uma opção nessa pergunta. O gráfico abaixo sintetiza as respostas recebidas.

Gráfico 1: Sugestões de melhoria aos Termos de Parceria, realizadas por especialistas da sociedade e membros do Conselho Estadual de Políticas Públicas nas Comissões de Avaliação



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados obtidos em questionário aplicado.

A maioria dos respondentes (cinco em oito) afirmou que nunca realizou sugestões de melhoria ao Termo de Parceria em que atuam como membro da Comissão de Avaliação. Os três respondentes que indicaram já ter realizado sugestões de melhoria

ao Termo de Parceria apontaram ter feito sugestões de melhoria quanto ao programa de trabalho e à concepção da política pública. Nenhum respondente indicou ter realizado sugestões de melhoria quanto ao planejamento financeiro do Termo de Parceria. Os respondentes que afirmaram ter apresentado sugestão também apontaram que a sua sugestão produziu algum efeito no Termo de Parceria.

O último campo do questionário foi deixado em aberto para que o respondente opinasse sobre como sua participação como membro da Comissão de Avaliação poderia ser aprimorada e para que pudesse realizar uma reflexão sobre sua participação na referida comissão. Verifica-se, nos exemplos a seguir, que muitas sugestões estão relacionadas à necessidade de mais informações sobre o papel a ser desempenhado pelo membro da Comissão de Avaliação e sobre o próprio Termo de Parceria.

> O termo, e, principalmente os indicadores, sua composição e fonte de comprovação deveriam ser melhor detalhados e apresentados à comissão após a assinatura do termo e de cada termo aditivo que pactue novas metas e indicadores para o termo. (RESPONDENTE D)

> Primeiro, receber os relatórios com maior antecedência. Eles são entregues uma semana antes da reunião. Segundo, uma maior discussão sobre qual é o significado da participação do especialista e como ele poderia opinar tanto na construção de novos indicadores, como na coleta de informações. (RESPONDENTE E)

> Um maior esclarecimento dos modelos de planilhas disponibilizados. (RESPONDENTE H)

Nos Termos de Parceria, as avaliações ocorrem periodicamente ao longo da sua execução, conforme períodos definidos nos Termos de Parceria, com o objetivo de identificar o alcance de resultados previamente definidos para cada período contratualizado. Além disso, o momento da avaliação é importante por possibilitar o aprendizado sobre a política pública executada, permitindo que sejam corrigidas as falhas ou efeitos indesejados para a continuidade da política avaliada e também para o planejamento de ações futuras. Portanto, no que se refere à alteração de concepção da

política pública ou de indicadores, metas e ações, a interferência do membro da Comissão de Avaliação representa proposições que podem trazer impactos em planejamentos futuros, com poucas possibilidades de promover mudanças nos aspectos definidos pelo Termo de Parceria ao longo de sua execução.

Uma análise dos relatórios da Comissão de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes apresentados no Quadro 1, produzidos entre janeiro de 2016 e março de 2017, e disponíveis no sítio eletrônico da Seplag[3], permitiu classificar as recomendações registradas pela Comissão de Avaliação de acordo com cada aspecto do Termo de Parceria abordado, conforme quadro abaixo:

Tabela 1: Aspectos abordados pelas recomendações registradas nos relatórios da Comissão de Avaliação dos Termos de Parceria vigentes, elaborados entre janeiro/2016 e março/2017

Aspecto abordado pela recomendação	TOTAL
Programa de trabalho do Termo de Parceria (indicadores, produtos ou metas)	8
Planejamento financeiro do Termo de Parceria	0
Concepção da Política Pública	1
Preenchimento correto dos relatórios gerenciais de resultados e financeiro	23
Solicitação de informações complementares pela Comissão de Avaliação	9
Gestão do Termo de Parceria	18
Outros	10
TOTAL	**69**

Fonte: Elaboração própria.

Os dados apresentados acima demonstram que a maioria das recomendações registradas pelas Comissões de Avaliação trata de aspectos operacionais, com destaque para o correto preenchimento dos relatórios gerenciais de resultados e financeiro,

3 http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/termos-de-parcerias--vigentes.

bem como da gestão do Termo de Parceria, particularmente sobre sua execução financeira.

Os aspectos relacionados com o planejamento e a concepção da política pública executada via Termo de Parceria – programa de trabalho (indicadores, produtos ou metas), planejamento financeiro ou concepção da política pública – foram abordados poucas vezes pelas recomendações registradas nos relatórios.

Essa estatística corrobora as conclusões obtidas a partir do questionário aplicado, no sentido de que a presença de especialistas da sociedade civil e de membros do conselho de políticas públicas nas Comissões de Avaliação do Termo de Parceria produz uma participação ainda frágil, uma vez que a maioria das recomendações são de caráter operacional, relacionadas à metodologia estabelecida para o monitoramento e a gestão do Termo de Parceria, sendo identificadas poucas sugestões ou recomendações no sentido de influenciar as deliberações dos Órgãos Estatais Parceiros sobre a política pública.

5 – Considerações finais

O modelo de parcerias celebradas com Organizações da Sociedade de Interesse Público (Oscips) caracteriza-se como uma proposta de fomento às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e de execução de políticas públicas de forma flexível e dinâmica. A legislação que regulamentou as parcerias no âmbito do Estado de Minas Gerais até agosto de 2018 previu mecanismos de participação ao longo do Termo de Parceria que vão do seu planejamento até a sua avaliação.

Todos os mecanismos apresentados ao longo deste artigo demonstram grande potencial para possibilitar que a sociedade civil influencie as decisões acerca das políticas públicas executadas via Termos de Parceria. Em síntese, a sociedade poderia exercer influência sobre definições importantes relativas a políticas públicas por meio do Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria, da participação de um representante da sociedade civil na Comissão Julgadora do concurso

de projetos e da manifestação do Conselho Estadual de Políticas Públicas acerca do Termo de Parceria.

Além disso, a sociedade poderia monitorar a execução do Termo de Parceria por meio das informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos do Órgão Estatal Parceiro e da Oscip, utilizando essas informações para questionar o Estado sobre suas ações e tornar mais efetivo o processo de *accountability*. Por fim, representantes da sociedade poderiam contribuir para o aprimoramento da política pública, a partir da sua participação direta no processo de avaliação do Termo de Parceria.

No entanto, verificou-se também que existem entraves ao funcionamento efetivo dos mecanismos de participação da sociedade civil em políticas públicas executadas através de Termo de Parceria. Alguns desses entraves estão relacionados à própria legislação que os instituiu, outros dizem respeito à forma como cada instrumento é operacionalizado e ao desenvolvimento da dinâmica prática.

O Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria é um mecanismo amplo de participação, com grande potencial para que a sociedade possa influenciar as definições acerca de políticas públicas, apesar de nunca ter sido realizado pela administração pública estadual. Para reverter essa situação, uma nova legislação poderia, por exemplo, prever hipóteses em que sua realização fosse obrigatória.

Quanto à disponibilização de informações sobre os Termos de Parceria, verifica-se que ainda existem informações relevantes que não estavam disponíveis nos sítios eletrônicos dos Órgãos Estatais Parceiros e das Oscips. A legislação trouxe muitos dispositivos com a finalidade de garantir maior transparência às ações do poder público. Ressalta-se que compete aos Órgãos Estatais Parceiros demonstrar uma postura transparente, com a disponibilização das informações e a adoção de medidas para que as Oscips tenham a mesma postura. Torna-se necessário introduzir nos regulamentos sobre o tema mecanismos de incentivo – e sanções, quando for o caso – para que sejam disponibilizadas informações nos padrões exigidos pela legislação.

Sobre a participação de um especialista da sociedade e de um membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas na Comissão de Avaliação do Termo de Parceria, destaca-se a necessidade de que tais membros sejam selecionados por meio de seleções públicas e não por decisão unilateral de dirigente máximo de órgão estadual. Essa alteração visa garantir uma participação social com maior legitimidade, uma vez que diminuiria o risco de que os participantes sejam cooptados pelo poder público e ampliaria a possibilidade de que eles estejam realmente motivados a participar, uma vez que teriam se candidatado ao processo de seleção.

Este estudo de caso permitiu identificar pontos de fragilidade no ciclo de políticas públicas, tendo em vista que os mecanismos de participação nas parcerias sociais podem ser aprimorados para potencializar a efetividade das políticas públicas. Apesar das fragilidades encontradas, a participação já apresenta diversos mecanismos institucionalizados, o que demonstra um interesse governamental em fomentar a participação e, ao mesmo tempo, evidencia uma demanda social por participação nos espaços consultivos e deliberativos das questões públicas.

Podemos pensar, portanto, em um ajuste incremental nos mecanismos de participação cidadã e controle da sociedade sobre as políticas públicas estatais executadas via Termos de Parceria. Mas também é necessário reconhecer os avanços já alcançados, uma vez que os mecanismos de participação existem e possuem grande potencial para permitir a participação da sociedade civil. Um desafio para o Governo do Estado de Minas Gerais será realizar os ajustes necessários em tais mecanismos, bem como tornar efetiva a utilização do Procedimento Público de Intenção em Celebrar Termo de Parceria, denominado como procedimento público de declaração de interesse na Lei Estadual 23.081/2018.

6 – REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor**: história e gestão de organizações. São Paulo: Summus, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, Leonardo (Org.).

Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994 p. 269-303.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Orgs.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. p. 115-157.

DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. *In*: ____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-16.

FILGUEIRAS, F. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. In: MENDONÇA, R. F.; FILGUEIRAS, F.; PEREIRA, M. A. **Democracia digital - Publicidade, Instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016. p. 79-111.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas,** Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000. p.211-259.

GREGÓRIO FILHO, Álvaro Santos; AGUNE, Roberto Meizi; BOLLIGER, Sérgio Pinto. Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Disponível em: < http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/consad_2010.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MELO NETO, Francisco de; FROES, César. **Responsabilidade social & cidadania empresarial**: a administração do terceiro setor. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MINAS GERAIS. **Lei 23.081, de 10/08/2018.** Dispõe sobre o programa de descentralização da execução de serviços para as entidades do terceiro setor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.

almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23081&comp=&ano=2018>. Acesso em: 20 set. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.020, de 09/08/2012**. Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46020&ano=2012>. Acesso em: 15 fev. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei 14.870, de 16/12/2003**. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=14870&ano=2003&tipo=LEI>. Acesso em: 15 fev. 2017.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. p. 39-79.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e a sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 105-143.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 210-236

Como publicar no *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que o autor será comunicado da decisão tomada.

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

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

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br

- Sérgio da Mata
- Sérgio Sampaio Bezerra
  Maria Tereza Feldner de Barros Cunha
  Alexandre Pinto Coelho Keuffer Mendonça
- Jássio Pereira de Medeiros
- Paulo Magalhães Araújo
- Flávia Moreira Fernandes
  Leonardo Carvalho Ladeira

ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS