



LEGISLATIVO SUBNACIONAL E COVID-19: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES LEGISLATIVAS DE COMBATE À PANDEMIA EM MINAS GERAIS ¹

SUBNATIONAL LEGISLATIVE AND COVID-19: AN ANALYSIS OF LEGISLATIVE ACTIONS TO COMBAT THE PANDEMIC IN MINAS GERAIS

LEGISLATIVO SUBNACIONAL Y COVID-19: UN ANÁLISIS DE LAS ACCIONES LEGISLATIVAS PARA COMBATIR LA PANDEMIA EN MINAS GERAIS

(Entrevista com o Dr.Sabino José Fortes Fleury)

Fátima Anastasia²

Luciana Santana³

Helga Almeida⁴

No início da pandemia de Covid-19 vários países adotaram medidas restritivas para conter o avanço do novo coronavírus. Apesar da importância de determinadas medidas, muitas críticas foram feitas em relação às decisões tomadas, com a alegação de que governos estariam se aproveitando da situação para restringir direitos e liberdades democráticas, fortalecer o papel dos militares, fechar as fronteiras para a migração e exaltar o nacionalismo em detrimento da cooperação entre os países. E no âmbito subnacional? Há evidências de que governos aproveitaram a pandemia para concentrar poder nas mãos do Executivo? O que você nos diz sobre as medidas tomadas em Minas Gerais?

Para que se possa responder com a questão adequadamente, é preciso, antes de mais nada, ressaltar que a centralização de atividades na implementação de políticas públicas e a concentração de poderes de agenda na elaboração legislativa por parte do Executivo, seja em âmbito nacional ou nas esferas subnacionais, é um elemento central da estrutura institucional

¹ Entrevista realizada com o Dr.Sabino José Fortes Fleury, doutor em Ciência Política pela UFMG e servidor efetivo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG),

² Fátima Anastasia – Doutora em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1992). Foi professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais no período compreendido entre 1988 e 2009 e professora voluntária - aposentada da mesma universidade (UFMG) até 2018. Atualmente é professora adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

³ Luciana Santana – Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora de Ciência Política na Universidade Federal de Alagoas e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política na UFPI.

⁴ Helga Almeida - Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora na Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF.

brasileira. E que esse elemento está presente há muito tempo. A persistência desse traço institucional faz com que não se dependa muito de um fato excepcional, como é a pandemia causada pelo novo coronavírus, para que seja alterado significativamente o contexto, a ponto de produzir transformações estruturais muito relevantes. Um exemplo específico que podemos citar é o da execução orçamentária: a possibilidade de remanejamento de recursos por meio de decretos está presente há muito tempo no ordenamento legal, afastando a necessidade de autorização legislativa para a promoção de alterações significativas na execução da lei orçamentária.

Mas também é importante lembrar também que o ineditismo da situação relativa à uma pandemia causada pelo novo coronavírus surpreendeu governos em todo o mundo. No Brasil, o primeiro caso de infecção foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020, em um viajante que havia estado na Itália. O primeiro caso de transmissão interna foi confirmado em 5 de março. O estado de pandemia mundial foi declarado pela OMS em 11 de março. Os primeiros dois meses de 2020 foram, portanto, de expectativa e de desconhecimento acerca do problema, especialmente no que diz respeito aos seus impactos em países como o Brasil.

A primeira lei nacional – Lei 13.979 - que trata especificamente do enfrentamento da pandemia foi publicada em 7 de fevereiro. De iniciativa do Presidente da República, o projeto foi recebido na Câmara no dia 4 de fevereiro, aprovado naquela Casa no dia 5, no Senado no dia 6, sancionada no dia 7. Foi uma resposta rápida. Entretanto, em 20 de março, por meio de duas medidas provisórias, o governo federal buscou centralizar na sua esfera de atuação a regulamentação, em âmbito nacional, de algumas medidas relacionadas com a circulação de pessoas e a atividade comercial. Nesse momento, já se percebia um conflito entre decisões e orientações na esfera federal e nas estaduais e municipais. Em 24 de março, o partido Rede Sustentabilidade impetrou no Supremo Tribunal Federal ação direta de inconstitucionalidade contra as MPs, ação que teve cautelar deferida no dia 5 de maio. Na decisão, o STF reafirmou a competência de cada uma das entidades federativas para regulamentar as atividades nos limites de sua competência.

Esses fatos, narrados de forma resumida, ilustram as dificuldades inicialmente enfrentadas no âmbito político e administrativo para o enfrentamento da pandemia.

No âmbito subnacional, a centralidade do Poder Executivo não poderia ser muito diferente do que ocorre no âmbito nacional. Uma das características centrais do arranjo federativo no Brasil é a existência daquilo que em Direito Constitucional denomina-se “norma de pré-ordenação”: regras específicas previstas na Constituição Federal aplicam-se aos demais entes federados, seja por meio de determinação direta, seja por interpretação que privilegia o chamado “princípio da simetria”, frequentemente invocado no STF, para invalidar leis estaduais que sejam distintas de normas federais. Isso faz, por exemplo, que não se precise de grande esforço para que se constate uma certa padronização, ou homogeneidade, em grandes áreas da

legislação dos estados (isso quando não há, simplesmente, cópia das regras federais).

Em Minas Gerais, os procedimentos não foram muito diferentes do mencionado, com o Executivo adotando, por decreto, medidas administrativas e para a realocação de recursos orçamentários e indicando providências para atos de prevenção da disseminação do vírus.

A declaração da OMS acerca da situação de pandemia foi seguida por um decreto, em 12 de março, em que se declarou “estado de emergência” estadual. Uma semana depois, também por meio de decreto, foi declarado “estado de calamidade pública” no Estado, para que pudessem ser adotadas medidas de exceção previstas no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 15 de março foi instituído, também por decreto, o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde da COVID19 – Comitê Extraordinário COVID-19. Esse comitê, composto pelos secretários de Estado e por dirigentes de órgãos autônomos, passou a regulamentar, por deliberações, as ações de enfrentamento à pandemia, especificamente aquelas relacionadas com a classificação de regiões de acordo com a gravidade da situação. Foram, no decorrer do ano de 2020, até o final de novembro, mais de 100 deliberações do Comitê COVID-19. Quanto aos decretos de suplementação orçamentária, até o dia 30 de novembro de 2020, foram emitidos 189, o que representa um acréscimo de aproximadamente 56% em relação ao mesmo período do ano anterior (do mesmo governo). Uma análise mais detalhada desses decretos seria necessária para identificar, a partir do direcionamento da realocação de recursos, qual seria o real impacto da pandemia nessa atividade.

As medidas adotadas em Minas Gerais, em síntese, seguiram o contexto nacional. Da incerteza inicial, passou-se a adoção, no âmbito do Poder Executivo, de procedimentos e de regulamentos de natureza administrativa.

Mas houve também, na medida do possível e dentro dos constrangimentos institucionais existentes, um certo protagonismo da Assembleia Legislativa, por meio da produção de um razoável número de normas. É certo que muitas delas tiveram o objetivo de expressar a preocupação política dos parlamentares, por meio de respostas aos eleitores, com pouca repercussão prática na vida real que fosse independente da atuação discricionária do Executivo. Um exame do conjunto dessas normas, sancionadas no primeiro semestre de 2020, demonstra que as medidas originalmente impositivas para a administração (e, portanto, passíveis de questionamento quanto à iniciativa parlamentar) foram transformadas em declarações de “princípios” ou de “diretrizes”. Ou seja, passaram a exprimir respostas discursivas, políticas, inseridas no contexto normativo.

Entretanto, quando se analisa o conjunto das que entraram em vigor no mês de abril de 2020 (onze leis) percebe-se que há várias delas que têm importância, e que eram necessárias tecnicamente para a regulação das atividades de combate ou de minimização de efeitos econômicos negativos da pandemia. São normas que autorizam a suspensão de prazo administrativos, de cobrança de tributos e, é importante ressaltar, autorizam a abertura de créditos orçamentários suplementares. Em síntese, e tentando responder de forma direta ao questionamento: as medidas adotadas em Minas Gerais nos primeiros meses de 2020 não podem ser vistas como pretexto para concentração excepcional de poderes na esfera do Executivo. São medidas administrativas, previstas na esfera de competência normalmente atribuída do Executivo. Nos casos em que foram necessárias, constitucionalmente, alterações na legislação – especialmente na tributária, administrativa ou orçamentária – as normas, de iniciativa do Governador, foram aprovadas pelo Legislativo, rapidamente e sem grande oposição.

O Poder Legislativo, no nível nacional, principalmente no começo das articulações de enfrentamento à Pandemia, pareceu ter assumido o papel de combate ao negacionismo e ao anti-cientificismo por vezes defendido pelo chefe do Executivo. Pensando nas unidades subnacionais, como você descreve e avalia o protagonismo das Assembleias Legislativas? Como os legislativos subnacionais responderam à pandemia? De forma específica, como foi a atuação do legislativo mineiro?

Analisar as repostas de todo o conjunto de legislativos subnacionais dependeria de estudos detalhados. Pode ser uma boa agenda de pesquisa. Entretanto, dada a relativa homogeneidade do contexto institucional, já mencionada, é possível pressupor que não tenha havido grandes distinções: leis orçamentárias, como as que autorizam a abertura de créditos suplementares, e leis que impactam a estrutura administrativa são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Aos parlamentares resta, na maior parte das vezes, apresentar ou aprovar requerimentos ou leis de natureza “indicativa”, apontado “diretrizes” ou “prioridades” para aquilo que o governo deve fazer (mas que não interferem da sua discricionariedade, o que leva à necessidade de boa vontade e consenso político).

No caso específico de Minas Gerais, duas leis de iniciativa parlamentar, aprovadas em abril, merecem atenção a atenção.

A Lei nº 23.636/2020 dispõe sobre a obrigatoriedade de máscaras de proteção por parte de servidores e usuários de serviços público, por empregados e frequentadores de estabelecimentos comerciais e industriais privados e nos veículos de transporte coletivo. O projeto de lei de iniciativa do deputado Alencar da Silveira (PDT – 3º Vice-Presidente da ALMG), após decisão sobre o seu caráter de urgência e determinado a aplicação do rito extraordinário – que será objeto de explicação mais adiante – o projeto foi aprovado e

sancionado em apenas três dias, tendo a ele anexados projetos semelhantes, de autoria dos deputados Jean Freire (PT) e Raul Belém (PSC - líder do governo). Duas características chamam a atenção nesse projeto. Em primeiro lugar, ele enfrenta a discussão acerca da obrigatoriedade de utilização de máscaras como forma de proteção contra a disseminação do vírus, objeto de polêmicas no Brasil e em outros países. Nesse caso específico, seguem-se as orientações científicas. Por outro lado, trata-se de um projeto que, em tempos normais, teria grande possibilidade de ser considerado inconstitucional, por vício de iniciativa ao dispor sobre atividade típica do Executivo, ao interferir em relações de natureza privada e ao tratar de matéria que deveria ser objeto de leis municipais. Mas foi aprovado, sancionado e não foi contestado judicialmente. E, o que é mais importante, foi utilizada como fundamento ou como justificativa para a exigência e para o uso pessoal do equipamento. É, portanto, um bom exemplo de iniciativa parlamentar que contribuiu para o enfrentamento da COVID-19.

Um outro exemplo adequado para o exame da atuação dos parlamentares mineiros pode ser visto na Lei 23.631/2020. Trata-se, nesse caso de uma matéria que contém orientações genéricas: estabelece “diretrizes, princípios e objetivos” para as ações de enfrentamento à pandemia. No decorrer do mês de março, muitos parlamentares apresentaram projetos de lei, de natureza imperativa, estabelecendo obrigações ou determinando formas de atuação do Executivo. Alertados pela área técnica quanto à inconstitucionalidade da maior parte das propostas, houve um amplo acordo em que se optou pela apresentação de um único projeto assinado por 58 deputados (autores de projetos que guardavam semelhança nas matérias), no qual foram transcritos os “recados” políticos que ilustravam as preocupações do parlamento. Uma vez aprovada essa lei, ela foi objeto de 25 alterações, com a inclusão de novas propostas apresentadas posteriormente. Esse conjunto de proposições ilustra a preocupação e atenção dos deputados, de todos os partidos, com a necessidade de responder ao seu eleitorado e apontar possibilidade para a minimização dos efeitos da pandemia, especialmente nas áreas econômica e tributária. A lei, é bom que se lembre, também tem uma função discursiva e ideológica. Aqueles que acreditam apenas em uma suposta “força normativa” não conseguem entender corretamente o contexto político em que se dá a sua elaboração.

Finalmente, é importante destacar um outro aspecto politicamente relevante: a aprovação de projetos de iniciativa do governador do Estado que eram juridicamente necessários para fundamentar muitas das iniciativas que foram adotadas por decreto.

Para entender esse fato, e sem entrar em muitos detalhes que dizem respeito ao contexto político atual em Minas Gerais, é importante destacar que o Governo Zema tem enfrentado grandes dificuldades políticas na ALMG, desde o seu início. Trata-se de um governo com base minoritária, que depende, para a aprovação de qualquer matéria, a concordância dos blocos parlamentares “neutros”. O bloco da base de governo tem inscritos 17 deputados. O bloco de oposição, por sua vez, tem 16. Os restantes estão divididos em dois blocos “neutros”, um com

20 e outro com 24 deputados. A verdadeira maioria é, portanto, composta pelo grupo de partidos que se declaram neutros em relação ao governo. Além disso, a composição extremamente fragmentada do parlamento mineiro, onde têm assento representantes de 26 partidos em um universo de 77 cadeiras, todos eles com baixo contingente de deputados (a maior bancada, a do PT, tem 10 representantes e apenas 6 partidos têm mais de 5 deputados, número regimentalmente exigido para a constituição de bancada) dificulta, mesmo em todos os momentos, a coordenação das atividades parlamentares. Nesse contexto, a coordenação de atividades legislativas passou, desde o início do Governo Zema, a ser bastante concentrada na Mesa da Assembleia e em especial na atuação do seu presidente, lembrando-se que as casas parlamentares no Brasil são fortemente “presidencialistas”, o que contribui sempre para o seu protagonismo.

Os projetos de lei de iniciativa privativa do governador do Estado, necessários constitucionalmente para a concretização das medidas administrativas relacionadas com o enfrentamento da pandemia, no entanto, foram aprovados com facilidade e celeridade no mês de abril de 2020. Isso não aconteceu durante todo o ano de 2019, quando as matérias de iniciativa do governador enfrentaram muitas dificuldades na sua tramitação. E, também, outras matérias importantes, como a reforma da previdência, apresentada em 2020 e que constituía requisito para adesão ao regime de recuperação fiscal, sofreram forte resistência e somente tramitaram no segundo semestre do ano.

De tudo isso, conclui-se que a atuação do Legislativo mineiro, nas ações de enfrentamento à pandemia, pode ser considerada adequada, considerando-se os limites institucionais e constitucionais da atividade parlamentar. Politicamente, pode-se perceber que houve atenção dos parlamentares, que, em linhas gerais, não ignoraram a necessidade de combater ou de minimizar os efeitos da COVID-19, dentro das suas possibilidades de atuação.

Como você avalia a atuação dos presidentes dos legislativos subnacionais? Você considera que a atuação desses líderes foi importante para a organização dos trabalhos das casas legislativas nesse momento? E as comissões parlamentares, atuaram de alguma forma em relação à pandemia?

Partindo-se da premissa já apontada de que há uma grande homogeneidade nas regras regimentais entre as assembleias estaduais – inspiradas pelas normas do Congresso Nacional – e tendo em vista o exemplo concreto de Minas Gerais, é possível pressupor que os presidentes dos legislativos subnacionais tenham assumido um maior protagonismo no que diz respeito às iniciativas legislativas. Mas apenas uma pesquisa mais detalhada poderia confirmar ou refutar essa suposição. No caso específico de Minas Gerais, com poucas variações decorrentes de traços pessoais da personalidade dos presidentes da ALMG, as suas atribuições

regimentalmente previstas lhes conferem um controle bastante concentrado na formulação da agenda de votações em Plenário. E, também, na influência sobre as agendas de comissões. No momento da pandemia, em Minas Gerais, dada a necessidade de formação de consensos prévios para as votações (necessidade que acompanhou as alterações objetivas no processo de votação, que passou a ser remoto), a participação concorrente dos líderes na formatação da agenda de votação de matérias relacionadas com a Covid-19 poderia ser interpretada até mesmo como uma espécie de redução – provavelmente temporária – da esfera discricionária do presidente da Casa.

Quanto às comissões parlamentares, há um entendimento recorrente na Ciência Política brasileira quanto ao fato de que elas, mesmo em tempos normais, são pouco eficazes no processo legislativo subnacional, até mesmo pela disseminada ausência de suporte técnico adequado. No caso do legislativo mineiro, que tem sido apontado como exemplo de excelência nas últimas décadas, os procedimentos regimentais excepcionais aprovados pela Mesa da Assembleia e a necessidade de suspensão de atividades presenciais impediram o funcionamento das comissões, durante todo o primeiro semestre (com exceção da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que tem rito definido constitucionalmente e que exige análise da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária). Se houve esse afastamento das comissões na ALMG, onde a prática há muito privilegia audiências públicas e a adoção de pareceres técnicos, é razoável supor que nas demais instâncias da Federação o mesmo tenha ocorrido.

No que se refere ao processo e à produção legislativa, no nível subnacional, houve alguma alteração relevante em decorrência da pandemia?

Houve, especificamente para a análise de matérias relativas ao combate à pandemia, uma importante alteração no processo legislativo mineiro. Sem que se faça uma pesquisa adequada, não é possível afirmar que isso tenha acontecido em outras unidades da Federação. Para entender a alteração, em primeiro lugar é preciso expor, ainda que breve e superficialmente, as linhas gerais da tramitação de projetos de lei na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Apresentada uma matéria, ela é recebida em reunião ordinária da Casa, publicada e distribuída às comissões competentes, para análise e parecer. Há necessariamente o exame preliminar da Comissão de Constituição e Justiça, seguido pela análise do mérito em pelo menos uma comissão temática (podendo haver apenas uma segunda, a requerimento). Se houver repercussão financeira, deve-se examinar a matéria na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Cada uma dessas comissões tem 20 dias para emitir seu parecer, prazo que cai pela metade se houver requerimento de urgência aprovado. Mas os prazos não são preclusivos, o que significa que, caso não haja requerimento do autor solicitando a perda de prazo e o envio para a etapa seguinte, uma matéria pode ficar indefinidamente parada na comissão. Isso no

primeiro turno de votação. No segundo turno, a matéria deve ser analisada novamente na comissão de mérito, antes da segunda votação. Exemplificando: a “distribuição clássica”, ou seja, a mais frequente, contempla a Comissão de Justiça, a de Administração Pública e a de Fiscalização Financeira. Se os prazos são seguidos, essa etapa ocorre em 60 dias. Mas normalmente uma matéria tramita em cerca de um mês nas comissões, com cada uma delas manifestando-se semanalmente. Matérias tecnicamente complexas ou politicamente sensíveis são objeto, muitas vezes, de audiências públicas em que técnicos e representantes da sociedade civil prestam esclarecimentos ou apresentam seu posicionamento, fato que alonga o tempo de tramitação. Em todos os atos, no entanto, é indispensável a publicação prévia (24 horas de antecedência) das pautas de comissão e Plenário. O que não foi pautado, não pode ser votado. E somente após a publicação do parecer da comissão anterior é que se pode passar para a comissão seguinte, exceto quando há regime de urgência. São procedimentos essenciais, que asseguram a ampla publicidade dos atos legislativos e dão segurança para a tomada de decisões.

O regimento interno da ALMG permite, no entanto, que por decisão do Colégio de Líderes sejam alterados procedimentos de tramitação, desde que não se afetem as essencialidades. No caso específico da “pauta COVID-19”, houve preliminarmente uma discussão técnica acerca da delimitação das “essencialidades” e chegou-se ao consenso de que a publicação prévia de pautas e análise técnica (pareceres) está entre elas. Audiências públicas, embora sejam instrumentos democráticos, não, pois nem sempre ocorrem. Análise em comissões também não, pois matérias com regime de urgência ou vetos que tenham perdido prazo constitucional para exame nelas são encaminhadas para o Plenário, onde se designa um relator para emitir parecer.

No contexto do processo legislativo, o instrumento mais importante para alterações *ad-hoc* de procedimentos é o Acordo de Líderes. Um deles, publicado no Diário do Legislativo no dia 21 de março e ratificado pela Deliberação da Mesa n.º 2737, de 23 de março, regulamentou as condições para a votação de matérias relacionadas com a COVID-19: a) suspensão de reuniões ordinárias e extraordinárias de comissões e Plenário; b) suspensão de prazos regimentais em curso; c) atribuição de competência ao Colégio de Líderes para, por maioria decidir sobre quais projetos, relacionados com a COVID-19, seriam apreciados em reunião extraordinária de Plenário, especialmente convocada para isso e sem a possibilidade de inclusão de outras matérias em pauta; d) relator designado pelo presidente para emitir parecer, divulgado previamente à votação, no prazo de 24 horas, contadas da designação; e) votação remota e em turno único.

Um outro ponto importante na Del. 2737/2020, que merece especial atenção, é o dispositivo que veda, nas reuniões remotas para deliberação, a “discussão, o encaminhamento de votação e o aparte”. Esses são instrumentos bastante utilizados no processo de obstrução: como cada parlamentar inscrito pode discutir uma proposição por até uma hora (há alguns

mecanismos regimentais para abreviar isso, mas não cabe aqui detalhar), quando existe o “ânimo” de obstrução, as reuniões são longas, cansativas e acabam normalmente sendo esvaziadas até que se chegue a algum acordo. Esse procedimento foi vedado no rito Covid-19. Mas, além disso, como a inclusão de matérias em pauta passou a depender previamente de escolha por parte do Colégio de Líderes, alterando-se o fluxo normal do processo legislativo que inclui as etapas de comissão, o que ocorreu foi a construção de consensos prévios, que facilitaram a tramitação das matérias relacionadas com a COVID-19.

Como elemento adicional no processo, houve a participação mais ativa das assessorias do Governo, dos quatro blocos e da Consultoria Temática, na orientação técnica para a definição da forma pela qual as proposições deveriam ser aprovadas. No processo legislativo “normal”, a construção técnica e política do texto legislativo passa por várias etapas de revisão e aprimoramento (em comissões distintas e por meio de sugestões aferidas em audiências públicas, muitas vezes). No rito abreviado, a partir da indicação, pelo Colégio de Líderes, das matérias que deveriam ser priorizadas, houve a necessidade de análise urgente, para a orientação técnica ao relator. Essa análise incluiu, por parte das assessorias da liderança de Governo e do seu bloco de apoio, o diálogo com os órgãos e entidades do Executivo, para exame da viabilidade e da efetividade da implementação das propostas. Por decisão do Presidente, a quem é atribuída a competência para a designação de relatores em Plenário, em qualquer situação em que isso seja regimentalmente necessário, as relatorias da pauta COVID-19 foram todas elas atribuídas aos líderes dos blocos, em sistema de rodízio.

Em síntese, podem-se destacar, entre as alterações relevantes relativas ao rito especial Covid-19: 1 – a centralidade do Colégio de Líderes, a quem foi atribuída a competência para decidir acerca de matérias que tramitariam no rito especial Covid-19; 2 – a necessidade de construção de consensos políticos prévios acerca das matérias a serem analisadas; 3 – a necessidade de análise técnica rápida e objetiva.

O processo funcionou razoavelmente bem no que diz respeito ao exame das matérias relacionadas com a COVID-19.

Mas uma matéria específica deve ser tomada como exemplo para comparação e ilustra a diferença política entre as matérias relativas à Covid-19 (com alto grau de consenso político) e outra, no caso a Reforma da Previdência, objeto do Projeto de Lei Complementar nº 46/2020 e da Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2020, em que, ao contrário dos outros projetos, foi alto o grau de dissenso.

Nesse caso, houve novo Acordo de Líderes e nova decisão da Presidência, em 23 de junho, em que se excluiu da aplicação dos procedimentos extraordinários definidos para o rito COVID-19 aqueles projetos encaminhados pelo Governador do Estado para a Reforma da Previdência, sob o fundamento de que a importância da matéria exigiria maiores prazos, discussão e debates públicos. Segundo a decisão, a totalidade dos membros Colégio de Líderes,

acordaram que a apreciação de ambas as proposições ocorreria de forma remota, em reuniões de Plenário e em reuniões de comissões. Mas que seriam observados normalmente os prazos regimentais e as demais regras e procedimentos especiais referentes aos projetos de lei complementar e às propostas de emenda à Constituição. As matérias foram recebidas em 23 de junho e votadas em redação final em 4 de setembro, prazo normal para tramitação, contrastando com o prazo exíguo das matérias do rito Covid-19.

Uma conclusão (provisória) é a de que a aplicação de ritos especiais de tramitação é facilitada quando há consenso político prévio e baixo grau de dissenso. Por fim, é preciso alertar para o fato de que as deliberações da Mesa baixadas em março foram revogadas em 27 de outubro, por meio das Deliberações 2754 e 2755, que regulamentam o retorno gradual das atividades presenciais de Plenário e Comissões, com a observância das normas ordinárias relativas a prazos e procedimentos no processo legislativo, facultando-se a participação remota de parlamentares nos processos de votação, mas sem impedir a participação presencial. Isso demonstra que as alterações regimentais relativas ao Covid-19 são consideradas transitórias, mas não se pode, no momento, afirmar quais aspectos serão incorporados permanentemente às práticas do processo legislativo.

E no que tange às relações entre membros do alto e do baixo clero? Ou entre os representantes eleitos e os membros das assessorias e consultorias legislativas? Houve algum impacto da pandemia na dinâmica de interação entre esses atores?

Um fato objetivo – a ausência de encontros presenciais no Plenário – provavelmente contribuiu para o maior afastamento entre os deputados que ocupam posições institucionais de destaque e os demais, o chamado “baixo clero”. Em uma Casa com um número bem mais reduzido de membros do que o da Câmara dos Deputados, por exemplo, não há como se evitar que deputados do chamado “baixo clero” tenham acesso direto e que levem suas demandas aos membros da Mesa ou aos líderes, ainda que esses acessos sejam rápidos, no decorrer das reuniões de Plenário. Mas com acesso remoto, por meio de internet, telefone, isso pode ser evitado. Além disso, a atribuição de competência ao Colégio de Líderes para decidir sobre matérias a serem apreciadas, como já foi explicado, reforçou a dependência do “baixo clero” em relação às lideranças, que passaram a atuar como intermediárias nas propostas.

Quanto às assessorias e consultorias, é preciso distinguir, no caso específico da ALMG, aquelas de natureza política (gabinete parlamentar, voltado para as ações específicas do mandato) e as de natureza técnica. A Gerência-geral de Consultoria Temática – GCT, da ALMG, é composta por um conjunto de mais de 100 servidores concursados, todos ocupantes de cargo de provimento efetivo e com nível superior de escolaridade, em várias áreas temáticas de conhecimento. É semelhante às aquelas consultorias existentes na Câmara dos Deputados e no

Senado Federal. Há mais de três décadas a GCT tem atuado no assessoramento aos deputados, “de ofício” na elaboração de pareceres e sob demanda na prestação de informações, tendo adquirido um alto grau de confiabilidade entre todas as bancadas. A urgência na apreciação de matérias relativas ao rito Covid-19 não alterou essa relação, embora possa ter interferido nos prazos para que os parlamentares pudessem buscar informações complementares entre seus grupos de apoio político.

As “assessorias institucionais” – maioria, minoria e governo – são vinculadas à Secretaria-Geral da Mesa e também contam com servidores concursados, que atual ao lado de outros que são escolhidos diretamente pelos líderes de conforme sua afinidade política. Além delas, há também as assessorias específicas de blocos parlamentares, que contam com servidores de confiança dos líderes. Durante o período do rito especial, representantes de todas assessorias participaram de reuniões periódicas coordenadas pela Secretaria-Geral da Mesa, em que foram levantadas questões preliminares de natureza técnica na tramitação das matérias. É importante ressaltar que isso não decorre de uma suposta “usurpação” por parte da área técnica, mas de uma expressa “por delegação” dos líderes, aos quais compete a decisão final, política, mas que, no entanto, deve ser bem informada tecnicamente.

Enfim, qual seria sua avaliação geral em relação aos legislativos estaduais? Atuaram de forma assertiva ou ficaram aquém do que se esperava?

Não há como responder a essa questão sem que se faça uma ampla pesquisa. No caso de Minas Gerais, é possível afirmar que o Legislativo atuou de forma adequada, dentro, é claro, dos fortes constrangimentos institucionais – constitucionais – para sua atuação, representado pela repartição de competências legislativas previstas no art. 22 da Constituição Federal, com grande concentração na esfera da União, e nas regras de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

No Congresso Nacional, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal se organizaram rapidamente para manter muitas atividades em funcionamento. Diferentemente de outros países, ambas as casas adotaram o sistema remoto para reuniões e deliberações. Como você avalia a adoção desses recursos nos legislativos subnacionais? Você consegue identificar alguma experiência interessante nos âmbitos estaduais em relação a essa questão?

A ALMG adotou, desde o momento em que foram suspensas as reuniões presenciais, a utilização de mecanismos remotos para a discussão e para a votação de proposições. Não saberia dizer, com precisão, se mecanismos idênticos ou semelhantes foram adotados em outras Casas Legislativas estaduais, apesar de supor que devam ter sido, pois vários desses

instrumentos – reuniões por aplicativos, transmissão por internet – são amplamente utilizados nesses tempos atuais. A utilização eficaz de mecanismos tecnológicos depende, em primeiro lugar, o que é óbvio, da sua disponibilização, a qual, por sua vez, depende de conhecimento técnico, recursos financeiros e tempo para implantação. Além disso, como ocorre na maioria das práticas sociais coletivas ou nas atividades individuais, é preciso adesão e familiaridade. Não basta disponibilizar uma excelente ferramenta: o usuário deve ter a intenção ou a necessidade de utilizá-la e a eficácia depende bastante da sua familiarização com o instrumento. No caso da ALMG, os recursos informatizados utilizados durante o primeiro semestre de 2020 já estavam disponíveis, na sua grande maioria, há muito tempo. Desde a década de 1990 a ALMG implantou e aprofundou a utilização de recursos de informática, televisão e internet na rotina dos seus trabalhos. A utilização do painel eletrônico para as votações (com muito poucas exceções) é obrigatória desde julho de 2013, quando foram extintas as votações simbólicas ou secretas. A utilização de sistema informatizado interno próprio – SELEGIS – para a realização de praticamente todos os atos legislativos, como a elaboração e a apresentação de proposições e inscrição de oradores para discutir matérias também é uma rotina. Mesmo no decorrer de reuniões presenciais, por exemplo, a inscrição de oradores deve ser feita no sistema, em terminais disponíveis no Plenário, garantindo-se a transparência na ordem de solicitações. Esses exemplos, e outros mais existem, demonstram que a ALMG já estava razoavelmente preparada para o funcionamento remoto. Houve alguma dificuldade por parte dos parlamentares com a utilização de plataformas de reunião, como o *Zoom*, por exemplo. Mas até mesmo essas dificuldades foram superadas com a maior familiaridade com o instrumento. Em síntese, na ALMG o sistema funcionou razoavelmente, tendo em vista os dois elementos apontados: a disponibilidade de ferramentas e a familiaridade com seu uso.

Mas há aspectos interessantes que merecem atenção. Em primeiro lugar, a reunião remota, pela sua dinâmica, facilita a obtenção e a manutenção de quórum. E, é claro, dificulta o trabalho de obstrução, que tem na retirada do Plenário um dos elementos importantes. Na ALMG sempre foi comum a solicitação de “verificação” e a consequente chamada para “recomposição” quando há o esvaziamento do Plenário, seja por obstrução deliberada, seja por simples cansaço ou desinteresse, que acontece quando há vários oradores inscritos e os representantes voltam para seus gabinetes, para atender compromissos políticos. Também não é rara a perda de quórum pela ausência de parlamentares que estão em suas bases no interior, fato que é mais frequente em anos eleitorais, como foi o de 2020. Quando do quórum é aferido por meio da entrada virtual no SILEGIS, que pode ser feita por qualquer dispositivo com acesso à internet, o parlamentar pode dedicar-se a outras atividades em seu escritório sem que sua ausência seja notada (basta atribuir a um assessor a responsabilidade pelo acompanhamento da reunião e para alertá-lo no momento da votação, em que sua imagem deve ser vista). Nada diferente daquilo que todo professor deve ter sentido nesse ano de 2020, como suas aulas pela

internet: alunos logados, mas na prática dedicando-se a outras atividades.

Em segundo lugar, na ALMG houve uma real economia de recursos financeiros. A Deliberação 2741, de 29 de abril, reduziu em 30% a verba indenizatória dos gabinetes parlamentares, em decorrência da suspensão das reuniões presenciais, com a consequente necessidade de deslocamento entre as bases e a sede do Legislativo, determinando que os recursos economizados fossem destinados à Universidade Federal de Minas Gerais para, por meio de convênio, o apoio a projetos e ações de pesquisa com vistas ao combate à COVID-19. O prazo de vigência dessa redução finalizou-se em novembro de 2020 até o início de dezembro não havia sido prorrogado. Além disso, no que diz respeito às despesas correntes, e apenas a título de exemplo (pode ser objeto de pesquisa mais detalhada), as despesas com passagens e com locomoção de liquidadas no mês de maio de 2019 foram de R\$ 114.378,39. Em maio de 2020, não houve liquidação de despesas nessa rubrica. Esse é mais um exemplo real de economia de recursos, portanto.

E preciso ressaltar, também, que a prática de reuniões remotas com discussão e votação virtual foi bastante contestada especialmente por entidades sindicais e representantes de trabalhadores do setor público, notadamente durante a discussão da Reforma da Previdência. Há, no contexto institucional das atividades da ALMG, uma consolidada prática de audiências públicas e de reuniões com a participação de convidados. Isso já perdura há mais de duas décadas. Familiaridade com rotinas e constância de práticas fortalecem sua continuidade. E a sua supressão ou mesmo suspensão causa desconforto e protestos. Esse é um elemento que deve interferir na continuidade, pelo menos nos termos atuais, da prática de reuniões remotas. Há, nesse caso, um forte componente político-ideológico que não pode ser ignorado.

Finalmente, no âmbito administrativo e de assessoramento, há uma grande possibilidade de que a prática de reuniões remotas, especialmente daquelas em que a presença de técnicos do Executivo seja requisitada, seja incorporada de forma mais consistente. É preciso lembrar que a maior parte dos órgãos estaduais tem sede na Cidade Administrativa, que dista cerca de 20 kms da ALMG e que o tempo de deslocamento entre os locais, mesmo fora dos horários de pico no trânsito, nunca é inferior a 40 minutos. O instrumento foi utilizado frequentemente (talvez até de forma um pouco abusiva, dados os horários agendados) e provavelmente continuará sendo.

A Câmara dos Deputados adotou o Sistema de Deliberação Remota (SDR) na pandemia. Hoje já há uma discussão em curso sobre a possibilidade de que, no momento pós-pandemia, seja adotado um sistema misto de deliberações, em temas polêmicos e complexos as votações seriam presenciais e nos demais temas a deliberação seria remota. Qual é a sua opinião sobre isso? Você acredita que seja possível a adoção de um sistema desse tipo em legislativos estaduais? Quais seriam, em sua opinião, os impactos de medidas como essa sobre o processo argumentativo e a deliberação entre pares?

A adoção do sistema remoto tem vantagens: agilidade e economia de recursos. Mas pode causar problemas de natureza política, pois o processo decisório é muito mais complexo do que uma simples equação custo/benefício. Na área administrativa, a persistência é viável e deve ser até mesmo aprofundada. Na área política, deliberativa, é pouco provável que esse sistema seja mantido, pelo menos nos moldes atuais. É preciso lembrar também que não se pode, a priori e de forma padronizada, definir, no processo legislativo, o que é “complexo” ou “simples”. Aqueles que acompanham de perto o funcionamento de uma Casa Legislativa são muitas vezes surpreendidos com dificuldades inesperadas. Jogos ocultos, como diria Tsebelis. A interação pessoal é importante para que sejam definidos os elementos centrais, os pontos de consenso e dissenso entre os parlamentares.

Há, no processo legislativo, pelo menos nos regimes democráticos, uma constante tensão entre discussão e deliberação. O processo remoto facilita a deliberação, mas interfere na discussão, na medida em que torna mais difícil a ampla participação. Pelo menos é o que se constatou nas práticas adotadas em Minas Gerais, no ano de 2020. Mesmo assim, é bastante possível que em determinadas situações, como a de reuniões técnicas em que os participantes estejam em locais distantes, essa prática se consolide, pela facilidade e pela economia de gastos. Nas etapas deliberativas, seja em comissões ou Plenário, no momento em que houver segurança nas condições de saúde. É pouco provável que as práticas remotas substituam as presenciais.

E como você avalia as alterações no timing das tramitações dos projetos? Provocou algum impacto sobre o processo e a produção dos legislativos?

No caso mineiro, o rito Covid, simplificado, e as deliberações por meio remoto alteraram significativamente o timing da tramitação. Proposições foram aprovadas em apenas 2 ou 3 dias, o que seria impossível de acontecer no rito normal, dados os prazos e as etapas regimentais normais. Mas é preciso ressaltar que essa aceleração na tramitação aconteceu, principalmente, em decorrência da alteração no processo legislativo e não em decorrência da introdução de novos instrumentos tecnológicos (que, inclusive, no caso da ALMG, já estavam disponíveis e eram utilizados rotineiramente). A vedação de mecanismos de obstrução e, principalmente, inclusão em pauta apenas de proposições com acordo prévio feito no Colégio de Líderes reduziu ou eliminou o potencial de conflito político. Como comparação, note-se que nas duas matérias em que a questão política foi mais sensível – as relacionadas à Reforma da Previdência – o tempo e os procedimentos de tramitação foram os que normalmente existiriam.

Na sua atuação profissional, como consultor legislativo, você conseguiu identificar experiências inovadoras ou que despertaram a atenção para análises no âmbito acadêmico? Poderia falar um pouco mais sobre isso?

A realidade impõe transformações institucionais. Não há como negar isso, mesmo que haja ritmos mais lentos ou mais céleres. Um ponto a ser acompanhado, e que já foi mencionado antes, é o da persistência das inovações determinadas pela realidade COVID-19. O estudo comparativo entre as respostas encontradas por casas legislativas diversas poderia demonstrar o grau de dependência em relação às propostas do Executivo. Explicando melhor: na ALMG praticamente todos os projetos analisados no rito COVID-19 (que têm como traço comum o consenso prévio, o que afasta variável interveniente de natureza política) foram alterados sob forma de substitutivos construídos tecnicamente na Consultoria da ALMG, com a eventual contribuição das assessorias de blocos. Ou seja, em matérias consensuais, as mudanças nas proposições foram técnicas. Uma pesquisa comparativa poderia verificar se algo semelhante aconteceu em outras Casas Legislativas e utilizar os resultados como instrumento para análise da autonomia, a partir da capacitação técnica dos órgãos de apoio à atividade parlamentar. Em síntese, a COVID-19 produziu um ambiente político com alto grau de consenso – pelo menos aparente consenso, eliminando ou pelo menos minimizando bastante a variável político-ideológica. Relacionar e comparar respostas de diversas casas legislativas estaduais e associá-las ao contexto institucional (regimento interno, práticas consolidadas e recursos disponíveis) pode ser uma boa pauta de pesquisas.

Gostaria de acrescentar mais algum tema?

Essa é uma opinião pessoal, que tem como base os muitos anos de acompanhamento das atividades de uma casa legislativa, ocupando posições que facilitam o conhecimento de fatos e de articulações que nem sempre são visíveis para o grande público ou até mesmo para os pesquisadores acadêmicos. No processo político decisório, a construção prévia de consensos é fundamental. A finalização do processo, com a votação e decisão pública, é sempre decorrente de algum tipo de consenso prévio. Há consenso até sobre o grau de dissenso possível, pois sem isso as matérias não entram na pauta de votação. Parlamentares e técnicos experientes sabem, na maioria absoluta das vezes e com alto grau de certeza, qual será o placar final de votações. E em votações abertas – aquelas para as quais é possível a utilização de dados quantitativos – a previsibilidade é ainda maior do que no caso das votações secretas, em que sempre há a possibilidade de “traição”. Uma anedota comum na ALMG do passado, com fundo de verdade, dizia que nas votações secretas para a apreciação de vetos do governador, sempre que houvesse a combinação prévia para que eles fossem rejeitados, um pequeno número de parlamentares deveria votar pela manutenção do veto, para que não houvesse unanimidade. Dessa forma, se

questionados, todos os deputados poderiam dizer que votaram com o governador e que não tinham culpa se suas posições tivessem sido derrotadas. Assim, evitariam possíveis retaliações.

Essas observações são importantes para que, nas análises, não sejam subestimadas as condições político-ideológicas e o elemento discursivo. Na análise teórica do processo legislativo deve-se levar em conta sua natureza de jogo sequencial (Scharpf), que ocorre em diversas camadas, muitas delas com intenções ocultas (Tsebelis). É claro que o contexto institucional existente importa e constrange os atores nas suas tomadas de decisão. É óbvio que a existência de recursos materiais e tecnológicos é essencial para a efetividade de qualquer ação administrativa. E é certo, também, que trajetórias passadas orientam as possibilidades futuras. Mas o que se viu, na ALMG, no ano de 2020, foi que a diferença no processo legislativo, na minha opinião, decorreu principalmente da possibilidade de construção prévia de consensos. A chamada “pauta Covid-19”, que introduziu as variações formais e práticas no processo legislativo, só foi aplicada para as matérias que foram objeto de consenso político prévio, dotadas de baixo ou nenhum grau de dissenso. E, além da Reforma da Previdência, apontada como exemplo, há outras matérias que simplesmente não caminharam em 2020. Uma possível reforma administrativa, que impacta diretamente categorias de servidores e que, portanto, é objeto de forte questionamento por parte de grupos políticos e sindicatos, está bloqueada desde a sua apresentação, em junho de 2020. Se for analisada, acredito que somente o será após o retorno ao processo “normal”, quando isso for possível.

Agradecemos muito a sua contribuição, Sabino. MUITO OBRIGADA!

Sobre o entrevistado

Dr. Sabino José Fortes Fleury: É bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1984) e em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (1984). cursou o mestrado em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas entre 1985 e 1989, com conclusão de créditos e sem defesa de dissertação. É especialista em Assessoramento Parlamentar Avançado (Faculdade de Direito, UFMG, 2000) e mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (2004). É doutor em Ciência Política (UFMG - 2009). Ocupa, desde 1991, o cargo de provimento efetivo de Analista Legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, tendo exercido a função de Gerente-Geral da Consultoria Temática da ALMG entre 1997 e 2007. Foi Diretor de Processo Legislativo entre 2008 e 2015. Exerce, a partir de 2015, a função de assessoramento técnico-legislativo a bancadas e blocos parlamentares, sob responsabilidade institucional da Secretaria-Geral da Mesa.