

REVISTA DE **ESTUDOS
LEGISLATIVOS**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO

A N O 3 | N º 3 | D E Z E M B R O 2 0 1 8

REVISTA DE **ESTUDOS
LEGISLATIVOS**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO

ANO 3 | Nº 3 | DEZEMBRO 2018

www.alepe.pe.gov.br

-  facebook.com/assembleiape
-  twitter.com/alepeoficial
-  instagram.com/fotoalepe

EXPEDIENTE

A Revista de Estudos Legislativos é uma publicação da Consultoria Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco.

Consultoria Legislativa

Consultor-geral: Marcelo Cabral e Silva

Consultor-chefe do Núcleo Temático de Direito e Pronunciamentos: José Carlos Nascimento de Santana

Consultor-chefe do Núcleo Temático de Orçamento e Economia: Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultor-chefe do Núcleo Temático de Políticas Públicas: Edécio Rodrigues de Lima

Gerente de Apoio Consultivo: Raissa Castelo Branco Viana

Chefe de Expediente: Catarina Cavalcanti Ramalho Maciel

Conselho Editorial: Marcelo Cabral e Silva, Cláudio Roberto de Barros Alencar, Edécio Rodrigues de Lima, José Carlos Nascimento de Santana, Raissa Castelo Branco Viana, Juliana Aretakis e Victor Barreto.

Editora: Natália Câmara

Revisores: Natália Câmara, João Victor Rocha Leandro e Juliana Aretakis.

Apoio: Superintendência de Comunicação Social

Projeto Gráfico e Diagramação: MBR Comunicação

Tiragem: 1.000 exemplares

Impressão: Gráfica A Única

ISSN: 2526-2084

Site: <http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>

ÍNDICE

1. ALÉM DAS COTAS ELEITORAIS: MECANISMOS PARA AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO	12
2. INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA PERNAMBUCANA: UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO EXTERIOR	23
3. A IMPLANTAÇÃO DO BRT NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE	32
4. INICIATIVA POPULAR E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	44
5. A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	53
6. PERSPECTIVA PARA A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS DO ICMS – CRÍTICA À SISTEMÁTICA DE DELIBERAÇÕES DO CONFAZ	62
7. ORÇAMENTO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS ÚLTIMOS ANOS	70
8. REFERÊNCIAS	80



Assembleia Legislativa do
Estado de Pernambuco
A Casa de Todos os Pernambucanos

MESA DIRETORA

Presidente

Eriberto Medeiros

1º Vice-Presidente

Deputado Pastor Cleiton Collins

2º Vice-Presidente

Deputado Romário Dias

1º Secretário

Deputado Diogo Moraes

2º Secretário

Deputado Vinícius Labanca

3º Secretário

Deputado Júlio Cavalcanti

4º Secretário

Deputado Álvaro Porto

APRESENTAÇÃO

Uma sociedade em constante transformação exige de seu parlamento mais do que uma configuração representativa e a observância aos princípios democráticos.

Desse modo, nós, deputados estaduais de Pernambuco, ao mesmo tempo em que tentamos aproximar a população do Poder Legislativo, devemos adotar uma postura proativa, que seja, de fato, resolutiva de problemas e conectada à realidade do Estado e do País. Uma postura que seja eficaz e responsável.

Por essa razão, nos últimos anos a Assembleia Legislativa de Pernambuco tem potencializado seus canais de comunicação e investido em melhorias de suas infraestruturas física, administrativa e legislativa.

A Consultoria Legislativa é fruto desse projeto, e a Revista de Estudos Legislativos, que chega agora a sua 3ª edição, reflete a contribuição que esse órgão tem dado à sociedade pernambucana ao cumprir, zelosamente, sua missão de dar suporte à atuação parlamentar.

Esta publicação, todavia, possui o diferencial de fazer com que o trabalho desenvolvido pela Consuleg chegue diretamente às mãos da sociedade civil. Trata-se de uma leitura enriquecedora e de fácil compreensão, capaz de agregar conhecimento e incentivar novas ideias, de modo que, juntos, protagonizemos as transformações necessárias aos dias de hoje e de amanhã.

Eriberto Medeiros
Presidente

APRESENTAÇÃO

A Assembleia Legislativa de Pernambuco mostra-se sensível às demandas populares por um sistema político mais eficiente, transparente e participativo. Com esse objetivo, esta Casa tem trabalhado arduamente para fortalecer o vínculo republicano com as demais instituições e, principalmente, com o motivo maior da existência deste Poder Legislativo: o povo de Pernambuco.

A Revista de Estudos Legislativos é mais uma dessas medidas. Elaborada pela Consultoria Legislativa, órgão técnico de assessoramento às atividades parlamentares, a publicação chega ao seu terceiro ano, reforçando o compromisso de abordar relevantes assuntos das agendas estadual e nacional.

Os artigos abordam múltiplos temas, nas mais diversas áreas do conhecimento. Em comum, todos eles trazem consigo a marca desse periódico: conteúdo profundo, mas com linguagem acessível.

Convidamos toda a sociedade pernambucana, técnicos e estudiosos a aproveitarem o conteúdo da 3ª edição da Revista de Estudos Legislativos e, a partir das reflexões advindas dessa leitura, fortalecerem a democracia, o debate e a participação popular no âmbito do Poder Legislativo.

Diogo Moraes
1º Secretário

APRESENTAÇÃO

Prestar assessoria à atividade parlamentar desenvolvida pelos deputados estaduais da Assembleia Legislativa de Pernambuco é a atribuição institucional da Consultoria Legislativa. Além do trabalho voltado especificamente para os gabinetes parlamentares, colocamos à disposição do público cartilhas, manuais e boletins informativos relacionados às nossas áreas de atuação, sendo a Revista de Estudos Legislativos um ponto de destaque dessa interação que temos construído com a sociedade.

Os artigos produzidos pela equipe da Consuleg trazem análises detalhadas, porém claras e objetivas, sobre temas de grande relevância política, social e econômica, inseridos tanto no contexto estadual quanto nacional.

Assim, os leitores poderão ver neste periódico considerações sobre participação das mulheres no Poder Legislativo, mobilidade urbana, iniciativa popular, ciclo de políticas públicas, legislação do ICMS e orçamento de Pernambuco.

A chegada à 3ª edição consolida a Revista de Estudos Legislativos entre as principais publicações da Alepe, pela sua periodicidade, abordagem precisa dos assuntos e, sobretudo, capacidade de qualificar gestores públicos e sociedade civil para os grandes debates sobre os temas aqui tratados.

Marcelo Cabral
Consultor-geral

1

ALÉM DAS COTAS ELEITORAIS: MECANISMOS PARA AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Giordano Castro de Andrade¹
Maria Camila Cipriano Freire²

RESUMO: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, que todos são iguais perante a lei. A igualdade entre os gêneros, no entanto, não é observada nos espaços de poder e de tomada de decisão. Apesar de as mulheres corresponderem a 52% da população do país, elas se encontram em inferioridade numérica no Poder Legislativo. Dessa forma, a primeira parte deste artigo se propõe a traçar um panorama geral sobre essa realidade para, em seguida, descrever as ações afirmativas que buscaram equilibrar a representação política no Brasil e avaliar os efeitos dessas medidas nos resultados das eleições para o cargo de deputado federal entre 1990 e 2014. Serão analisadas ainda soluções discutidas no meio acadêmico e político-jurídico a fim de aumentar a representatividade política feminina nesses espaços de poder.

Palavras-chave: Desigualdade de gênero. Representação Política. Poder Legislativo. Cotas Eleitorais. Mulheres na política.

1 Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Comunicação Social com Habilitação em Publicidade e Propaganda pela Faculdade Maurício de Nassau.

2 Agente Legislativa da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil ocupa a 110ª posição em uma lista de 144 países no que se refere ao empoderamento político das mulheres (percentual de mulheres ocupando cadeiras no parlamento, nos ministérios e em chefia de Estado).³ Analisando-se isoladamente o cenário do Poder Legislativo, o Brasil cai algumas posições, conforme aponta o estudo do Inter-Parliamentary Union⁴, referente a junho de 2018, que classifica o país no 152º lugar em um ranking de 193 países. Segundo a pesquisa, atualmente a bancada feminina representa apenas 10,7% da Câmara dos Deputados e 14,8% do Senado Federal.

Inspiradas pelas reivindicações sufragistas que ocorriam, no século 19, na Europa e nos Estados Unidos, as mulheres brasileiras intensificaram a luta por direitos políticos.⁵ Mas foi apenas em 1932, por meio do primeiro Código Eleitoral Brasileiro⁶, que a mulher adquiriu o direito de votar e de ser votada nas eleições.

Em 1934, por meio da Constituição Federal⁷, o voto passou a ser obrigatório apenas para as mulheres com função pública remunerada. Todavia, entre os anos de 1937 e 1945, essa conquista foi suprimida, quando os direitos políticos dos brasileiros foram suspensos durante o período conhecido como Estado Novo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1946, o direito ao voto foi restabelecido e ampliado. Esse novo diploma constitucional parou de distinguir os eleitores por gênero e estabeleceu que o alistamento e o voto passariam a ser obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, salvo as exceções previstas em lei.

O direito feminino ao voto sofreu novas restrições durante a Ditadura Militar, época na qual muitos direitos e garantias fundamentais

foram mitigados até o restabelecimento da democracia no Brasil, em 1985. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a cidadania feminina foi consolidada, ao menos formalmente, nos âmbitos público e privado.

Nas eleições gerais de 2010, as mulheres passaram a ser maioria dos eleitores, representando, então, 51,82%. Neste ano de 2018, elas já correspondem a 52,5% do eleitorado nacional.

A partir dessas mudanças no sistema eleitoral brasileiro, foi possível alcançar a igualdade formal entre os sexos no que se refere à cidadania político-eleitoral, sem que, no entanto, essa condição resultasse em paridade de representação entre homens e mulheres na esfera política. Para explicar essa realidade, a literatura aponta para uma multicausalidade de fatores, que vão desde razões históricas, sociais e econômicas até a influência do tipo de sistema eleitoral, da forma de financiamento de campanha e do modelo de lista de candidatura. A análise passa também por aspectos como capital político familiar, tamanho de distrito eleitoral, possibilidade de reeleição e adoção de políticas afirmativas, consideradas imprescindíveis para se obter uma democracia representativa entre os gêneros.⁸

No Brasil, as cotas eleitorais são utilizadas desde 1995 como ferramenta de discriminação positiva, objetivando facilitar o acesso das mulheres às casas legislativas, ao reservar vagas de candidaturas para esses ambientes predominantemente ocupados por homens.⁹ Porém, observa-se que, até o presente momento, as cotas não têm sido capazes de transformar, de maneira efetiva, o quadro de sub-representatividade das mulheres nos parlamentos, demonstrando a necessidade de haver aperfeiçoamento na legislação eleitoral que propicie, de fato, a inclusão feminina nos espaços políticos.

3 WORD ECONOMIC FORUM. *The Global Gender Gap Report*. Suíça, 2017

4 INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). *Comparative data by country*. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

5 ANDRADE, et al. *Participação Política das Mulheres: Desafios para a Equidade*. Revista Jurídica da UNI7: Fortaleza, 2017.

6 Decreto Federal nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

7 Artigo 109 da Constituição Federal da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934.

8 ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. *A política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a sub-representação feminina*. Rio de Janeiro, 2009.

9 MARTINS, Eneida. *A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados*. Brasília, 2007.

2. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE COTAS NO BRASIL

A Lei nº 9.100/95 incluiu, pela primeira vez, a reserva de vagas dos partidos eleitorais para mulheres. A cota era de 20%, a ser aplicada nas eleições legislativas municipais, a partir do ano de 1996. Ao mesmo tempo, a lei também aumentou a quantidade de candidatos que os partidos poderiam apresentar (de 100% para 120% do número de cadeiras a serem preenchidas).

Aquele dispositivo foi formulado para atender à Plataforma de Ação Mundial da 4ª Conferência Mundial da Mulher, realizada em Pequim, em 1995, e assinada pelo Brasil, que sugeria ações afirmativas para aumentar a participação política das mulheres.¹⁰

A lei eleitoral seguinte, nº 9.504, de 1997, estendeu as cotas para as eleições proporcionais dos outros níveis – federal e estadual – e aumentou o percentual da cota de 20% para o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidatos de cada gênero, a partir das eleições de 2002 (art. 10, § 3º).¹¹ No entanto, elevou-se novamente a quantidade de candidaturas que poderiam ser lançadas pelos partidos para 150% das vagas disponíveis.

Vale salientar que tanto na Lei nº 9.100/95 quanto na Lei nº 9.504/97 o artifício de aumentar a quantidade de candidatos que poderiam ser apresentados pelos partidos nas eleições foi usado com o objetivo de diluir

as cotas. Essa medida ficou conhecida como cláusula de escape.¹²

Isso possibilita aos partidos o não deslocamento de candidatos para a inclusão de mulheres, motivo pelo qual a política de cotas no Brasil foi aceita por praticamente todos os partidos sem objeções.¹³ As cotas só são obrigatórias no caso de os partidos apresentarem a quantidade máxima de candidatos.¹⁴

As cotas estabelecidas previam apenas a reserva de vagas pelos partidos políticos e não impunham punições no caso de descumprimento, ou seja, o partido poderia simplesmente deixar de preencher aquelas vagas. Com a Lei nº 12.034/2009, que alterou a Lei nº 9.504/97, houve a substituição do termo “reservar” por “preencher”, numa tentativa de obrigar os partidos a cumprirem a regra. Todavia, a lei não previu nenhuma sanção para esses partidos, o que, na prática, permitiu a continuidade do desrespeito à norma.¹⁵

A Lei nº 12.034/2009 também alterou a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e estabeleceu uma ação afirmativa para a promoção da participação política feminina: no mínimo 5% dos recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser aplicados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.¹⁶ O partido político que descumprir esse dispositivo fica obrigado a manter esse saldo em conta específica reservada para esse fim que, se não utilizado no exercício financeiro subsequente,

10 O mesmo ocorreu em outros países da América Latina que adotaram políticas de cotas de representação, como México e Paraguai (1996), Equador, Peru, Costa Rica e Panamá (1997). Em 1984, o Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, ocorrida em 1979, que também visava incluir mais mulheres na política estabelecendo o dever para os Estados de garantir igualdade de condições com os homens nas eleições. Art. 7º do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002.

11 Nas eleições de 1998, a cota foi de 25%, no mínimo, e de 75%, no máximo, para candidatos de cada sexo. Esse percentual menor, de 25%, foi previsto na lei como uma transição para as eleições seguintes, de 2002, na qual a cota aumentou para 30%.

12 ANDRADE, et al. *Participação Política das Mulheres: Desafios para a Equidade*. Revista Jurídica da UNIF: Fortaleza, p. 43-64. 2017.

13 ARAÚJO, Clara. *As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais*. Revista Dados: Rio de Janeiro, n. 44, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 21 mar. 2018.

14 IDEA. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>>. Acesso em: 18 mar. 2018.

15 Entretanto, “o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entende que, no caso de descumprimento da cota, o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), ao analisar o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap), pode intimar o partido ou a coligação a sanar a irregularidade, apresentando novos candidatos do sexo minoritário, ou diminuindo o número de candidatos do sexo preponderante. Caso não atendida a determinação, o Drap pode ser indeferido e todos os pedidos de registro de candidatura indeferidos.” QUINTELA, Débora. *Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação*. Recife: Revista de Estudos Eleitorais, 2017.

16 Art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/1995.

receberá um acréscimo de 12,5%.¹⁷ Já o dispositivo incluído pela mesma lei, que obrigava os partidos políticos a destinarem no mínimo 10% do tempo de propaganda partidária gratuita para promover e difundir a participação política feminina foi revogado em 2017.¹⁸

Há correntes contrárias às políticas de cotas, como aquelas com ideias liberais que defendem que, na disputa política, os concorrentes teriam iguais condições de se elegerem, ou que o importante são as ideias e não os indivíduos que as defendem.

Entretanto, há os que avaliam as políticas de cotas como um importante mecanismo para incrementar a participação política feminina e fortalecer a democracia do país, ao equilibrar o poder entre os gêneros. Dessa forma, a presença das mulheres na política justifica-se como fundamental, não porque elas necessariamente defendem as mesmas propostas, mas porque partem de uma perspectiva social na qual o protagonismo poucas vezes foi valorizado e

partilham de singulares experiências de vida, o que as coloca em uma posição diferente da masculina.¹⁹

2.1. REPRESENTAÇÃO FEMININA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

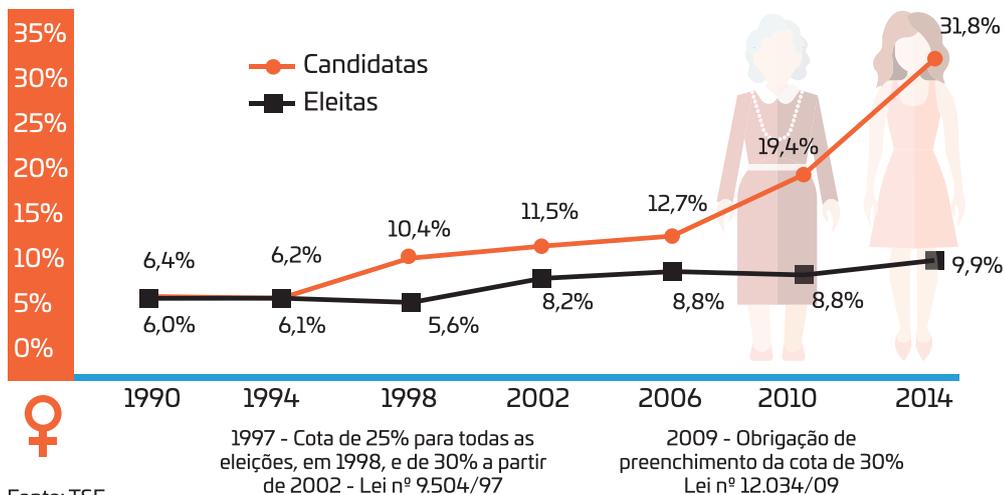
Partindo-se do princípio de que as cotas são dispositivos importantes dos quais o Estado pode lançar mão para elevar a participação feminina na política, resta avaliar se essa ação afirmativa, em vigor no Brasil para todos os níveis da Federação desde 1997, é efetiva na prática e consegue alcançar o objetivo a que se propõe.

Para isso, serão avaliadas as eleições ao cargo de deputado federal realizadas no período pós-democratização, ocorridas nos anos de 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.²⁰

Ao se analisar o gráfico 1, percebe-se que, desde a expansão da lei das cotas para mulheres também para as eleições federais, a partir de

Gráfico 1

EVOLUÇÃO DE MULHERES CANDIDATAS E ELEITAS PARA CÂMARA FEDERAL: 1990 A 2014



¹⁷ Art. 44, § 5º, da Lei nº 9.096/1995 (dispositivo incluído pela Lei nº 13.165/2015). No § 7º, há a previsão de acúmulo do saldo, em conta bancária, por vários exercícios financeiros, com o objetivo de investir em campanhas eleitorais futuras de candidatas do partido; não se aplicando, nesse caso, o estabelecido no § 5º.

¹⁸ Dispositivo incluído na Lei nº 9.096/1995, pela Lei nº 12.034/2009, e posteriormente revogado pela Lei nº 13.487/2017. Em 2017, foi feita uma minirreforma eleitoral e uma das mudanças foi o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, na qual havia a reserva de tempo para a promoção e difusão da participação política feminina.

¹⁹ MARTINS, Eneida. *A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados*. Brasília, 2007.

²⁰ Foram escolhidas as eleições para a Câmara dos Deputados, a Câmara Baixa do Brasil, seguindo uma tendência da literatura, por ser essa a unidade de análise mais utilizada nos estudos comparativos. As eleições avaliadas são todas após o processo de redemocratização.

1998, o percentual de candidatas ao cargo de deputada federal só fez aumentar, saindo de pouco mais de 10% naquele pleito para mais de 30% nas eleições de 2014.

Em 1998, na primeira eleição à Câmara dos Deputados logo após a Lei nº 9.504/97, que instituiu a cota de 25% para essa casa legislativa, o percentual de candidatas passou de 6,2% para 10,4%; um aumento de quatro pontos percentuais. Nas eleições de 2010, ano posterior à minirreforma eleitoral de 2009, na qual as cotas, já de 30%, passaram a ser de preenchimento obrigatório, o número de candidatas quase dobrou em relação ao pleito anterior (o que representa sete pontos percentuais a mais). A literatura atribui esses resultados à aplicação da política de cotas no Brasil.²¹

É notável também que, apesar do aumento significativo de candidatas à vaga de deputada federal ao longo dos anos, os partidos políticos, em sua maioria, não cumpriram a lei das cotas, ou seja, não preencheram as vagas de suas listas com o mínimo de 30% de mulheres até as eleições de 2014, quando esse número foi atingido pela primeira vez.

Se, por um lado, houve uma expansão no percentual de mulheres candidatas, por outro, a quantidade de mulheres eleitas ao cargo de deputada federal se manteve relativamente estável ao longo do tempo, tendo um leve acréscimo de quase quatro pontos percentuais no período total avaliado (enquanto o número de candidatas aumentou quase 20 pontos percentuais).

Observa-se que o efeito da legislação — Lei nº 9.504/97 e Lei nº 12.034/2009 — foi nulo quanto à quantidade de eleitas nos pleitos imediatamente seguintes, realizados em 1998 e 2010, respectivamente. Em 1998 houve, inclusive, uma redução no percentual de mulheres eleitas e, em 2010, o percentual

se manteve exatamente o mesmo do pleito anterior.

É nítido, então, que o fato de haver mais mulheres candidatas não garante um maior número de eleitas. No caso brasileiro, isso suscita outras discussões, como a utilização de candidatas “laranjas”²² pelos partidos políticos para tentar atender às cotas.²³

Percebe-se, portanto, que, no Brasil, apesar de pela primeira vez ter sido atingido o mínimo de candidatas mulheres preconizado por lei nas eleições de 2014, não há um aumento significativo de eleitas, objetivo final das cotas. Verifica-se, assim, que a lei das cotas por si só não é suficiente para mudar o quadro atual de baixa representação feminina na política.

2.1.1. CONTEXTO REGIONAL

O Brasil foi um dos primeiros países da América Latina a assegurar o direito ao voto e à representação política, mas não conseguiu obter resultados tão positivos quanto os de seus pares na região ao adotar cotas eleitorais.²⁴ O percentual de deputadas federais no Brasil, em 2017, era o menor dos países da América do Sul, como pode ser observado no gráfico 2.

Desses países, apenas Venezuela e Suriname não possuem nenhum tipo de cota e o Chile tem cotas voluntárias para os partidos políticos. Todos os outros países possuem cotas estabelecidas pela legislação para candidaturas aos cargos legislativos.

Há autores que justificam essa discrepância de resultados pelo tipo de sistema eleitoral adotado nesses países²⁵, o que será explicado mais adiante. Não é do escopo deste artigo analisar outros países, mas o fato é que países com cultura e trajetória política semelhantes às do Brasil, como é o caso dos latino-americanos, conseguem eleger mais

21 ARAÚJO, Clara. *As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais*. Revista Dados: Rio de Janeiro, 2001.

QUINTELA, Débora. *Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação*. Revista de Estudos Eleitorais: Recife, 2017.

22 Candidatas “laranjas” é o termo utilizado para designar as candidaturas de mulheres registradas pelos partidos políticos apenas com o objetivo de cumprir as cotas eleitorais. Isso fica evidenciado quantitativamente nos resultados eleitorais de candidatas que não receberam nenhum voto. Nas eleições de 2016, por exemplo, foram mais de 14 mil.

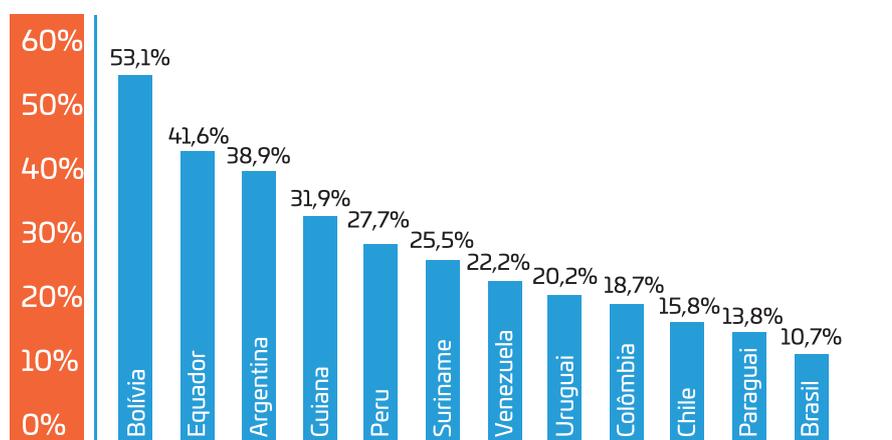
23 SABINO, et al. *Igualdade de gênero no exercício do poder*. Revista Estudos Feministas: Florianópolis, 2015.

24 MARTINS, Eneida. *A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados*. Brasília, 2007.

25 MEDERO, Gema. *Los “sistemas de cuota” y sus efectos en los parlamentos y en los partidos políticos*. Revista Estudos Feministas: Florianópolis, 2010.

Gráfico 2

MULHERES NAS CÂMARAS BAIXAS DA AMÉRICA DO SUL EM 2017



Fonte: IPU e UN Women.

mulheres para o parlamento. Isso reforça a constatação de que as cotas, isoladamente, não conseguiram melhorar esses índices no Brasil.²⁶

3. PROPOSTAS E AÇÕES RECENTES

3.1. SISTEMA DE LISTA FECHADA COM COTAS

O sistema de representação brasileiro para escolha dos deputados federais e vereadores é do tipo proporcional de lista aberta desde 1945. A literatura defende que o sistema proporcional é mais favorável às mulheres do que o misto e o majoritário. Além disso, o sistema brasileiro é pluripartidário, o que também tende a facilitar o acesso das mulheres, uma vez que os partidos se tornam mais propensos a agregar novos atores.

Existem três tipos de lista partidária em um sistema proporcional: fechada,

semifechada (ou flexível) e aberta. No sistema de lista fechada, o partido elabora previamente uma lista ordenada de candidatos na qual os eleitores irão votar; assim, os dirigentes partidários têm muito mais poder de decisão, e os partidos ganham força.

No caso das listas abertas, o partido apresenta os candidatos sem ordem formal e os eleitores votam diretamente nos candidatos, sendo este tipo de eleição mais individualizada e na qual há maior competição entre os políticos do próprio partido. O sistema de listas flexível é um meio termo, no qual os partidos políticos elaboram uma lista, mas os eleitores têm a oportunidade de alterar a sua ordem.²⁷

Não há consenso de que o tipo de lista adotado seja um fator decisivo para incrementar o sucesso eleitoral das mulheres. Há aspectos positivos e negativos tanto nas listas abertas quanto nas fechadas, que podem ser um pouco amenizados nas listas flexíveis.

Os principais argumentos contra a lista aberta são a individualização excessiva e a elevação dos custos de campanha por causa da maior competitividade entre os candidatos, inclusive do mesmo partido, o que deixa o sistema partidário enfraquecido. Além disso,

²⁶ ARAÚJO, Clara. *As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais*. Revista Dados: Rio de Janeiro, 2001.

²⁷ ARAÚJO, Clara; ALVES, José. *Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas*. Revista Dados: Rio de Janeiro, 2007.

o financiamento público de campanha é mais difícil de ser garantido. Por outro lado, em sistemas de lista fechada há menos autonomia dos eleitores – já que estes votam nos partidos, e os políticos prestam menos contas à sociedade e mais aos partidos.²⁸

Apesar de não haver concordância entre os autores sobre a influência do tipo de lista na maior participação das mulheres, listas fechadas com cotas eleitorais podem ser eficazes se elas estiverem associadas a normas que garantam a alternância entre os gêneros na lista, impedindo os partidos de colocarem as mulheres na base da lista, onde elas teriam menos chances de serem eleitas. Dessa forma, supõe-se que as cotas seriam mais eficazes em sistemas com lista fechada ou semifechada.

Em um estudo recente²⁹, foram analisados, comparativamente, todos os 14 países latino-americanos com sistema eleitoral proporcional com listas abertas ou fechadas e com ou sem cotas de gênero para testar a hipótese dos autores de que a combinação de listas fechadas com cotas favorece a presença feminina nas câmaras baixas ou únicas desses países.

Os autores do estudo chegaram à conclusão que, de fato, os países que possuem esses dois itens, lista fechada com cotas, são também aqueles com mais mulheres no parlamento nacional (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guiana e Nicarágua). Já aqueles que não têm um dos dois componentes (Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai), ou não têm cotas (Suriname e Panamá), apresentam um percentual feminino menor – com exceção do Equador.³⁰

No Brasil, durante as discussões sobre

a reforma política ocorridas em 2017, houve debate acerca da adoção do sistema eleitoral proporcional com lista preordenada, incluindo alternância entre os gêneros para as eleições proporcionais federais e municipais, a partir de 2018, e sistema distrital misto para as eleições de 2020 em diante.

Essas sugestões estão em uma versão inicial do Relatório Parcial nº 3 da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política³¹, que recomendou a inclusão das alterações na Lei nº 9.504 de 1997. Entretanto, essas propostas foram rejeitadas na própria comissão.³²

3.2. RESERVA DE CADEIRAS NO PARLAMENTO

Existem atualmente dois tipos de cotas de gênero que podem ser adotados pelos países. O primeiro modelo é o de cotas compulsórias, que, por meio de mecanismos constitucionais ou legais, obriga a utilização de cotas nas candidaturas apresentadas pelos partidos, nas chamadas cotas de representação, ou estabelece a reserva de cadeiras no parlamento para as mulheres, no caso das cotas de legislatura.³³

O segundo modelo corresponde às cotas voluntárias, determinadas nos regimentos internos dos próprios partidos para suas listas, sendo esse tipo mais comum nos países nórdicos, que possuem culturas mais igualitárias.

No banco de dados do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Idea),

28 ONU MULHERES; CEPIA. *O progresso das mulheres no Brasil: 2003-2010*. Rio de Janeiro, 2011.

29 SPOHR, Alexandre, et al. *Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada*. Revista Estudos Feministas: Florianópolis, 2016.

30 O Equador possui cotas de gênero, mas com lista aberta, sendo um dos países que mais se destaca na região quanto à participação política feminina.

31 Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2135165>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

32 Em seu lugar foram aprovados, na Comissão Especial, os dispositivos da PEC 77/2003, que institui o sistema eleitoral majoritário, conhecido por “Distritão” (que representa um passo atrás quando se trata de inclusão feminina na política) para o período de transição até 2020, quando seria adotado o sistema eleitoral distrital misto. O plenário da Câmara dos Deputados rejeitou essas propostas.

33 SALGADO, Eneida et al. *Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento*. Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito: Paraíba, 2015.

MEDERO, Gema. *Los “sistemas de cuota” y sus efectos en los parlamentos y en los partidos políticos*. Florianópolis: Revista Estudos Feministas, 2010.

existem informações sobre o sistema eleitoral de 196 países, sendo que, destes, 55 utilizam cotas de representação, enquanto 25 países possuem cotas de legislatura. Nos outros países ou não há cotas de nenhum tipo ou não há dados suficientes para análise.

Araújo analisou os países que possuíam reserva de cadeiras no parlamento na época de seu estudo e concluiu que neles houve um aumento dos percentuais de mulheres eleitas.³⁴ Além disso, nos países onde a cota foi retirada tempos depois, houve uma queda acentuada nesses números, ficando claro que as cotas de legislatura fizeram a diferença nesses estados. De fato, nos 25 países que atualmente apresentam reserva de cadeiras na Câmara Baixa, a média de presença de mulheres nesta esfera é de 22,1%.³⁵

No Brasil, existe a Proposta de Emenda à Constituição nº 98/2015³⁶ (PEC da Mulher), já aprovada no Senado e em tramitação na Câmara dos Deputados, que está aguardando apenas a deliberação do Plenário desta casa legislativa. A PEC da Mulher modifica o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para acrescentar a reserva de vagas para os gêneros tanto no Parlamento nacional quanto nas assembleias legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e câmaras municipais, nas três legislaturas subsequentes. Os percentuais reservados a cada gênero seriam crescentes, de, no mínimo: 10% na primeira legislatura, 12% na segunda e 16% na terceira.

As cotas de legislatura têm a vantagem de produzir efeitos imediatos na representação feminina, promovendo a rápida inserção das mulheres na política. Entretanto, um maior número de mulheres no poder não é, necessariamente, garantia de que o país será mais democrático ou igualitário, haja vista o exemplo de alguns países que aplicam esse tipo de cota, como Ruanda, Marrocos e Paquistão.³⁷

3.3. SANÇÕES A PARTIDOS QUE DESCUMPRAM AS COTAS

Na América Latina, os países adotaram políticas de cotas para mulheres a partir dos anos 90, motivados pela convenção assinada na 4ª Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Pequim. Contudo, o resultado dessas ações afirmativas apresenta um grau heterogêneo de efetividade, como pode ser observado no gráfico 3.³⁸

Os 14 países analisados no gráfico possuem em comum o presidencialismo como forma de governo, o sistema de representação proporcional, o multipartidarismo e a aplicação das cotas por gênero. Entretanto, em apenas seis deles (Argentina, Bolívia, Costa Rica, Equador, Guiana e Nicarágua), a representatividade feminina no Parlamento nacional passa do patamar dos 30%.³⁹

É possível verificar que, com exceção do Equador, esses países utilizam o sistema eleitoral de lista fechada, cujas características favorecem a eleição de mulheres para os parlamentos quando combinado com políticas afirmativas de cotas, conforme já foi demonstrado anteriormente neste artigo. No entanto, a implementação dessa discriminação positiva também depende da possibilidade de serem aplicadas sanções responsabilizando os partidos e as coligações que não cumpram os requisitos legais concernentes às candidaturas femininas.

Dentre esses seis países citados como modelos de representatividade feminina no Poder Legislativo, apenas a Nicarágua não conta com mecanismos de punição para partidos que infringirem a equivalência entre os gêneros nas eleições. Mesmo assim, 45,7% de sua Assembleia Nacional é composta por mulheres, constituindo-se em um caso isolado.

A Bolívia, por seu lado, ocupa a 3ª posição

34 ARAÚJO, Clara. *As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais*. Rio de Janeiro, 2001.

35 IDEA. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/reserved-overview>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

36 Denominada PEC 134/2015 na Câmara dos Deputados.

37 SALGADO, Eneida et al. *Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento*. Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito: Paraíba, 2015.

38 ARCHENTI, Nélica. *El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas*. In: Revista de Derecho Electoral, n. 17, enero-junio, 2014.

39 Essa porcentagem se refere à Câmara Baixa, quando a estrutura do parlamento é bicameral, ou à Assembleia Nacional.

no ranking *Women in National Parliaments*, com 53,1% de participação feminina em sua Câmara Baixa. Além de previsão constitucional que assegura a paridade e a alternância de gênero entre mulheres e homens para qualquer cargo eletivo, o país dispõe de um conjunto de normas rígidas para garantir essa equivalência.⁴⁰ De forma semelhante procedem Costa Rica, Argentina, Equador e Guiana.

Realidade diferente é a do Brasil, em que a literatura nacional e a internacional consideram

não haver sanção para o descumprimento das políticas de cotas de gênero. Apenas em 2014, quase 20 anos após a primeira lei de cotas ter sido sancionada, foi ultrapassado o patamar de 30% de candidaturas femininas para o Legislativo.

Esse cenário demonstra a necessidade de, entre outras medidas, serem revistos os mecanismos legais de responsabilização e punição, em âmbito eleitoral, a partidos e coligações, pela falta de representatividade das mulheres nos parlamentos.

Gráfico 3

CORRELAÇÃO ENTRE A APLICAÇÃO DE SANÇÕES E O DESEMPENHO DAS CANDIDATURAS FEMININAS



	Assentos Câmara Baixa	Sistema Eleitoral	Cotas para eleições	Exigência de candidaturas femininas previstas em lei (%)	Sanções	Desempenho de mulheres nas últimas eleições
Argentina	257	Lista fechada	Compulsórias	30% 1 entre 3*	Sim	38,9%
Bolívia	130	Lista fechada	Compulsórias	50% Alternância**	Sim	53%
Brasil	513	Lista aberta	Compulsórias	30%	Não	10,7%
Chile	155	Lista aberta	Voluntárias	-	Não	22,6%
Colômbia	166	Lista fechada	Compulsórias	30%	Não	15,1%
Costa Rica	57	Lista fechada	Compulsórias	50% Alternância**	Sim	45,6%
El Salvador	84	Lista fechada	Compulsórias	33%	Sim	27,40%
Equador	137	Lista aberta	Compulsórias	50% Alternância**	Sim	38%
Guiana	69	Lista fechada	Compulsórias	33%	Sim	31,9%
Nicarágua	92	Lista fechada	Compulsórias	50% Alternância**	Não	45,7%
Panamá	71	Lista aberta	Internas	50% Alternância**	Não	18,3%
Paraguai	80	Lista fechada	Internas	20%	Sim	13,8%
Peru	130	Lista fechada	Compulsórias	30%	Sim	27,7%
Uruguai	99	Lista fechada	Compulsórias	33% 1 entre 3*	Sim	20,2%

Fonte: Dados extraídos do artigo "Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada" e atualizados pelos autores.

* Os partidos políticos são obrigados a respeitar a regra de que, a cada três candidaturas em sequência da lista, pelo menos uma deve ser de gênero distinto.

** A alternância significa que homens e mulheres revezam suas posições nas listas registradas pelos partidos políticos.

3.4. DISTRIBUIÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

A importância dos recursos financeiros em processos eleitorais tem sido amplamente

pesquisada e confirmada pela literatura nas últimas duas décadas. Artigos que têm como base o trabalho do Consórcio Bertha Lutz⁴¹ demonstraram estreita relação entre a baixa representatividade feminina nos parlamentos

⁴⁰ O artigo 107 da Lei nº 26/2010, da Bolívia, determina a inadmissibilidade completa da lista de candidatura caso ela não contemple disposição equivalente e alternada entre os gêneros.

⁴¹ SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. *Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos*. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP, p. 417-452. 2012.

brasileiros e a menor destinação de recursos para as campanhas das mulheres, seja por fundos próprios, diretórios partidários, doações de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas, quando essa modalidade de contribuição ainda era permitida.⁴²

A Lei nº 13.165/2015, conhecida como minirreforma eleitoral de 2015, ratificou entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da inconstitucionalidade de doações eleitorais pelas pessoas jurídicas. No entanto, o artigo 9º da referida lei trouxe normas que acabavam por restringir ainda mais as condições de disputa eleitoral das mulheres, ao delimitar um mínimo de 5% e um máximo de 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento de campanhas eleitorais de candidatas do sexo feminino por três eleições consecutivas.

Esses preceitos levaram a Procuradoria-Geral da República (PGR) a entrar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.647) contra os limites mínimo e máximo e contra a temporalidade, definidos no artigo 9º. O argumento era que esses dispositivos violavam o princípio fundamental da igualdade, deixavam de proteger o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático e obstruíam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, além de outros pressupostos constitucionais.

Dentro da mesma ADI, a PGR requereu que fosse dada interpretação ao artigo 9º conforme a Constituição. A intenção era equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas, de ao menos 30% de cidadãs, ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser concebido, também, como de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para eleições majoritárias e proporcionais. A ação foi julgada procedente pelo STF em março de 2018, pelo ministro relator, Edson Fachin.

Em paralelo a essa discussão, com o veto às doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.487/2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha

(FEFC), instituindo-se, no Brasil, eleições cujo patrocínio se dará predominantemente por meio de recursos públicos.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), então, foi consultado sobre a aplicabilidade da decisão do STF na ADI 5.617 para a distribuição do FEFC, assim como para a divisão do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. A presidente do TSE, ministra Rosa Weber, acolheu a tese da aplicabilidade e, em seu voto, destacou que o caráter público dos recursos reforça a obrigação de que a sua distribuição não seja discriminatória e que “não há outro caminho para a correção de histórica disparidade entre as representações feminina e masculina no parlamento”.⁴³

A partir dessa decisão, espera-se que as mulheres passem a ter condições, ao menos financeiras, de competitividade. Em sistemas eleitorais de representação proporcional de listas abertas como o brasileiro, os candidatos disputam individualmente votos junto ao eleitor. Nesses casos, a equivalência entre os gastos de campanha é um importante princípio de cidadania política, na medida em que a igualdade de oportunidades na disputa pelo voto é um dos requisitos para a efetivação da democracia eleitoral.⁴⁴

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Poder Legislativo é o espaço máximo de representação popular em uma democracia, por isso, em tese, ele deve espelhar as diferentes configurações de uma sociedade. O grau de representatividade feminina no Parlamento brasileiro, todavia, é um dos menores do mundo e pouco evoluiu nas últimas décadas, enquanto países com características e trajetórias políticas semelhantes ao nosso têm obtido avanços a partir de mudanças na legislação eleitoral. É um indício de que o Brasil precisa aprimorar seu ordenamento jurídico relacionado ao tema.

O sistema de representação proporcional e o pluripartidarismo, adotados no país, são identificados como fatores que contribuem

42 As doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e partidos políticos foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em 2015, a partir da análise da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.650.

43 Consulta Pública nº 0600252-18.2018.6.00.0000, do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

44 SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno, op. cit., p. 417-452.

para o aumento da participação das mulheres nas casas políticas. Observa-se que, no primeiro caso, os distritos eleitorais costumam ter maior número de cadeiras, favorecendo uma composição mais heterogênea do parlamento. Já o segundo item amplia a possibilidade de debates ideológicos, em especial no que se refere às políticas de gênero.

Por outro lado, o sistema de votação em lista aberta, utilizado no Brasil, não é, em um primeiro momento, considerado benéfico para que as mulheres sejam eleitas para cargos públicos. Conforme foi abordado neste artigo, a lista fechada, em conjunto com as políticas afirmativas de cotas, é o modo mais eficaz de se obter uma composição equilibrada entre homens e mulheres nas casas legislativas. Uma forma de garantir a equivalência de representação entre gêneros nos parlamentos é por meio da institucionalização da paridade política, que determina a ocupação de metade das vagas dos parlamentos por gênero.

A literatura entende que, enquanto as cotas têm caráter transitório, a paridade se apresenta como uma política definitiva, capaz de efetivar a igualdade entre homens e mulheres nos espaços de representação.

Talvez o Brasil demore a institucionalizar uma política como essa, haja vista que, apenas há pouco, estabeleceu o financiamento público de campanha e equiparou os recursos dos fundos eleitorais com o patamar legal mínimo de candidaturas femininas. No entanto, para que corrija uma injustiça histórica com as mulheres e deixe de figurar entre os piores lugares nos rankings de representação política entre gêneros, o país precisa avançar na implementação de políticas afirmativas que reflitam, de fato, a configuração do povo brasileiro no Poder Legislativo.

2. INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA PERNAMBUCANA: UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO EXTERIOR

André Pimentel Pontes¹

RESUMO: O artigo tem como objetivo analisar a evolução do comércio exterior do Estado de Pernambuco ao longo dos últimos anos, destacando a recente mudança na pauta exportadora, antes composta basicamente por produtos primários de baixo valor agregado e atualmente liderada pela exportação de veículos. Essa mudança inverte um ciclo histórico em que o açúcar se manteve no topo da pauta como principal produto exportado pelo Estado. Serão avaliados os desafios desse novo modelo, como a dependência de uma política nacional articulada e a necessidade de investimento em capacitação e infraestrutura. Ademais, apesar da sofisticação observada nos itens exportados, o saldo da balança comercial local continua deficitário em função da característica importadora do Estado. Por fim, serão avaliadas formas de diversificar ainda mais o destino e a pauta das exportações.

Palavras-chave: Comércio Exterior. Exportações. Importações. Valor Agregado. Corrente de Comércio.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFPE. Mestre em Ciências Econômicas pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

O processo de globalização estreitou as relações financeiras e comerciais entre as nações, alçando o comércio internacional a uma posição de destaque no estudo das economias nacionais. Quando analisada sob o ponto de vista da indústria brasileira e, mais especificamente, da pernambucana, a abertura comercial representou uma forte entrada de produtos estrangeiros no mercado interno, resultando na intensificação da competição.

A inserção do Estado de Pernambuco no mercado mundial implicou um aumento expressivo das importações em detrimento das exportações, fato que é explicado, em parte, pelas dificuldades estruturais e pela defasagem do parque industrial pernambucano. Essa percepção é importante para compreender os aspectos estudados no presente trabalho, uma vez que tais dificuldades constituíram fatores determinantes para a histórica concentração observada na pauta de exportações pernambucana.

A situação começou a mudar há cerca de uma década, após a implantação de alguns projetos de grande envergadura de capital e tecnologia no Estado, a exemplo dos polos automotivo e naval, do complexo industrial químico-têxtil e da refinaria de petróleo. Esses investimentos deram um novo impulso à economia, sendo responsáveis por uma importante mudança no perfil econômico da região.

Assim, reconhecendo as significativas transformações na estrutura produtiva e no perfil do investimento industrial pelas quais vem passando a economia estadual nas últimas décadas, o artigo procura entender as respostas e contribuições que o comércio exterior vem dando aos estímulos gerados na base produtiva.

Nesse contexto, o ano de 2017 ficou marcado na história do comércio internacional de Pernambuco. As exportações alcançaram o recorde de US\$ 1,9 bilhão, crescendo 39% em relação a 2016. Ressalte-se que o crescimento de 2015 para 2016 já havia sido de 35%. Os veículos produzidos no polo automotivo de Goiana e os combustíveis oriundos da refinaria Abreu e Lima assumiram o topo das

vendas externas, desbancando o açúcar, que foi, durante séculos, o principal produto de exportação da economia pernambucana. A mudança altera o ciclo histórico do setor.

Dessa forma, a pauta exportadora, antes composta basicamente por bens primários de baixo valor agregado, é atualmente liderada por produtos industrializados intensivos em capital.

Diante dessa conjuntura, o presente artigo tem como objetivo analisar as mudanças ocorridas na estrutura do comércio exterior do Estado de Pernambuco durante as duas últimas décadas. Para tanto, foi utilizada a base de dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), disponível por intermédio do sistema *Comex Stat*.²

O trabalho está estruturado em mais duas seções, além desta introdução e das conclusões. Na próxima seção, será apresentado um breve panorama dos investimentos realizados em Pernambuco durante o presente século e que foram responsáveis pela mudança de patamar no comércio exterior do Estado. Em seguida, analisa-se a dinâmica setorial do comércio exterior em Pernambuco a partir dos anos 2000, apresentando os principais resultados do estudo.

2. PANORAMA ECONÔMICO

A partir do início da década de 1990, os formuladores da política econômica brasileira começaram a introduzir medidas de livre comércio a fim de tornar a economia mais competitiva e moderna. Esperava-se que a abertura comercial levasse a um aumento na eficiência da economia, promovendo uma melhor alocação intersetorial dos recursos e criando as bases para uma inserção mais competitiva na economia internacional. A abertura pretendia promover uma mudança em relação ao passado e integrar a economia brasileira na globalização, em que as atividades menos competitivas deveriam ser substituídas por outras de maior produtividade.

Para que se entendam melhor as consequências dessa abertura comercial, é preciso compreender que a substituição de importações, prática protecionista, guiou o

.....
² Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

processo de industrialização brasileira por décadas. A adesão à política liberalista, no entanto, se deu de forma muito brusca – não há um momento de transição entre um modelo e outro. A rapidez com que essa mudança ocorreu trouxe consequências para o desempenho do país no comércio internacional e marca, até os dias atuais, a pauta de exportações brasileira.

Esse processo de abertura provocou diferentes resultados nas diversas regiões do país. A intensidade e o ritmo desses impactos estão fortemente relacionados às especificidades produtivas de cada uma, assim como à forma pela qual as regiões se inseriram individualmente no comércio internacional. Nesse contexto, a diminuição da participação do Estado na economia brasileira atingiu de forma mais enfática o Nordeste, uma vez que, por ser uma região mais pobre econômica e socialmente, sempre dependeu mais do incentivo de políticas públicas.

Nessa conjuntura de abertura comercial e acentuação das desigualdades regionais, Pernambuco apresentou dificuldades de inserção e dinamismo no comércio internacional. O processo de abertura não resultou em ampliação no leque de produtos exportados pelo Estado.

Da forma como foi implementada a abertura comercial brasileira, não restaram muitas alternativas a não ser se especializar em setores que já participavam expressivamente da pauta do Estado, composta por poucos produtos no período que antecedeu esse processo.

A situação começou a mudar a partir do início do século 21, quando a economia pernambucana passou a dar sinais de entrada em um novo ciclo de crescimento e a apresentar importantes mudanças na sua base produtiva, com destaque para o setor industrial. Em um primeiro momento, que corresponde à metade inicial da década dos 2000, o dinamismo estadual foi gradualmente sendo intensificado mediante o impulso da expansão do mercado interno, pela melhoria geral do padrão de consumo brasileiro, no bojo de um ambiente internacional favorável.

Num segundo momento, deflagrado em meados de 2005, começam a surgir transformações relevantes na sua estrutura

produtiva. Nesse período, o grande diferencial do dinamismo de Pernambuco eram os investimentos na implantação de empreendimentos produtivos e em obras de infraestrutura viária, hídrica e urbana, entre outros. Alguns fatores foram decisivos para viabilizar este bloco de investimentos, relacionados pelas decisões de investimento do governo federal e por fatores de atratividade da oferta de infraestrutura montada pelos governos estaduais.

Deve-se, assim, ressaltar o esforço feito pelas administrações estaduais na tentativa de melhorar o aparelho produtivo para aumentar a competitividade de seus produtos no mercado externo, com a construção de uma infraestrutura que, mesmo ainda não atendendo de forma eficiente às necessidades dos setores de exportação, vem gerando oportunidades de ampliar a pauta exportadora do Estado, especialmente os polos de desenvolvimento mencionados a seguir e apontados na figura 1:

- o Porto de Suape, localizado ao sul da Região Metropolitana do Recife, com vantagens locais reconhecidas, infraestrutura de logística portuária e disponibilidade de área para instalação de empreendimentos industriais;
- a inauguração da fábrica de resina PET pelo Grupo *Mossi & Ghisolfi*, em 2007, na zona industrial de Suape; posteriormente, no final de 2014, foi viabilizado um complexo industrial químico-têxtil responsável pela produção do ácido tereftálico purificado (PTA) – principal matéria-prima para a cadeia do poliéster – e de polímeros e filamentos de poliéster e resina para embalagens PET³;
- o apoio e os incentivos do governo federal para a implantação do Estaleiro Atlântico Sul, em 2008, por meio da definição de critérios de conteúdo local, vinculando esses investimentos à demanda da Petrobras por navios petroleiros e plataformas⁴; em 2013, foi inaugurado o segundo empreendimento do Polo Naval, o Estaleiro Vard Pomar;
- a decisão do governo federal de construir novas refinarias no Brasil, depois de quase 30 anos, e localizá-las no Nordeste, começando pela implantação da Refinaria Abreu e Lima, em Suape, que iniciou suas operações em

3 O PET é o melhor e mais resistente plástico para fabricação de garrafas, frascos e embalagens.

4 O primeiro navio petroleiro produzido pelo EAS foi entregue em 2012.

2014; dentre as refinarias brasileiras, é a que apresenta a maior taxa de conversão de petróleo cru em diesel (70%);

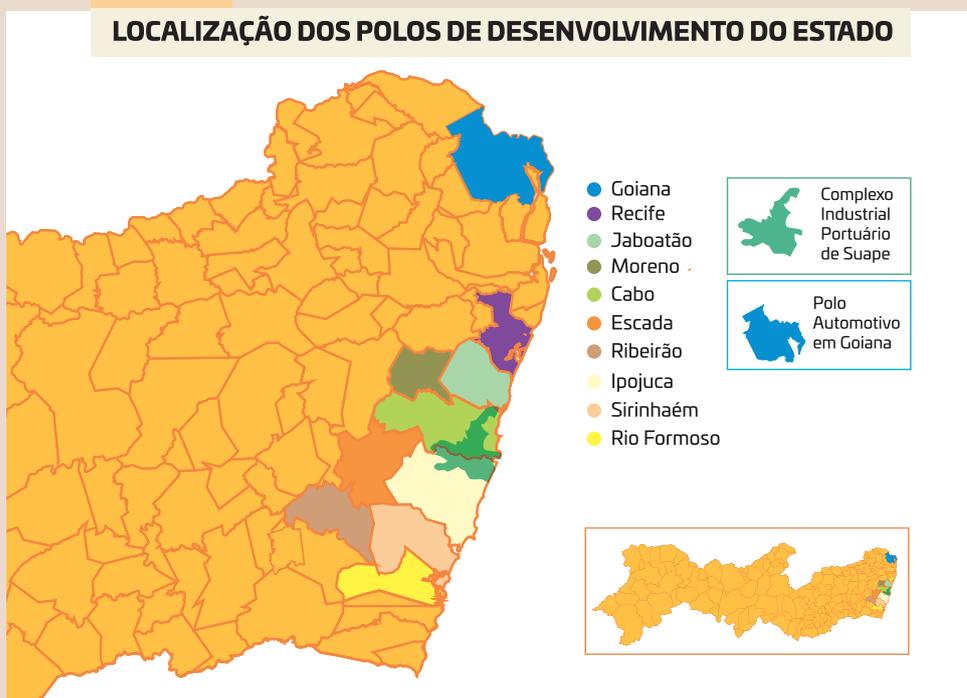
- a instalação de um polo automotivo do grupo Fiat Chrysler, inaugurado em 2015, em Goiana, na Zona da Mata Norte pernambucana, com capacidade instalada para produzir 250 mil veículos por ano⁵;
- a instalação, em 2015, da fábrica de motoci-

cletas Shineray, em Suape, a primeira fora da China e a única fábrica de motos no Brasil fora da Zona Franca de Manaus;

- o empenho do governo estadual em estimular a instalação de novos empreendimentos em Suape e em outras regiões de Pernambuco por meio de política de incentivos fiscais, bem como em realizar investimentos em infraestrutura, a exemplo da modernização do Porto de Suape.

Figura 1

LOCALIZAÇÃO DOS POLOS DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO



Adicionalmente, pode-se afirmar que a própria expansão do mercado consumidor nordestino (e pernambucano) atraiu novos empreendimentos, especialmente aqueles voltados para o consumo não durável – caso das indústrias de alimentos e de bebidas⁶, bem como de distribuição de mercadorias.⁷

Todos esses investimentos contribuíram para aumentar as vantagens competitivas de Pernambuco e elevaram a capacidade produtiva do Estado, além de criar externalidades⁸ para

concentração e atração de novas inversões. Ademais, provocaram um crescimento substancial nas atividades voltadas para o comércio exterior, foco do presente trabalho.

Assim, foi possível identificar uma tendência de alteração no grau de abertura da economia de Pernambuco, com aumento dos fluxos comerciais e mudanças relevantes tanto na pauta importadora, quanto exportadora, especialmente no que diz respeito à demanda de insumos/matérias-primas e produção e expor-

5 Em março de 2018 foi anunciado o início do terceiro turno de trabalho na fábrica.

6 Como exemplos, temos: Arcor, Bunge, Campari, Coca-Cola, Pepsico e Pernod-Ricard, todas localizadas no Complexo Industrial de Suape.

7 Os centros de distribuição da Toyota, da Unilever, da Bosh, da Bic Brasil e da Aché Laboratórios Farmacêuticos são alguns exemplos.

8 Externalidades são os efeitos colaterais de uma decisão sobre aqueles que não participaram dela. Geralmente, refere-se à produção ou consumo de bens ou serviços sobre terceiros, que não estão diretamente envolvidos com a atividade. Pode ter natureza negativa, quando gera custos para os demais agentes (poluição, congestionamento etc.), ou natureza positiva, quando os demais agentes, involuntariamente, se beneficiam (por exemplo, investimentos privados em infraestrutura e tecnologia).

tação de produtos ligados ao setor industrial.

3. DINÂMICA SETORIAL DO COMÉRCIO EXTERIOR EM PERNAMBUCO A PARTIR DOS ANOS 2000

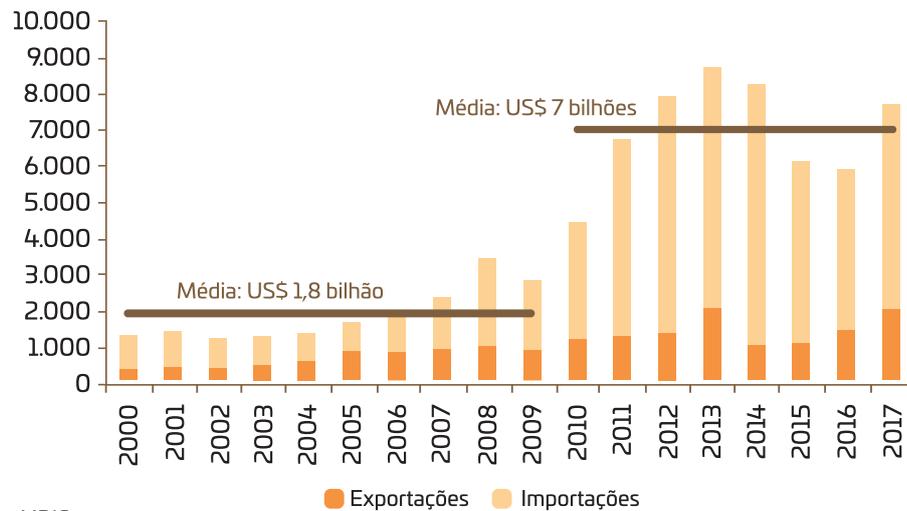
Para captar as mudanças ocorridas na estrutura produtiva e no ambiente sistêmico

dos setores de exportação do Estado, é preciso analisar a evolução das exportações e importações estaduais.

Como pode ser visto no gráfico 1, o patamar da corrente de comércio do Estado, entendida como a soma das exportações com as importações, passou de uma média anual de US\$ 1,8 bilhão entre 2000 e 2009 para US\$ 7 bilhões na década atual.

Gráfico 1

CORRENTE DE COMÉRCIO PE – US\$ MILHÕES FOB



Fonte: MDIC.

A fim de confirmar se essa mudança de patamar nos fluxos internacionais de comércio do Estado de Pernambuco também ocorreu proporcionalmente no restante do país – e não apenas de forma absoluta – a tabela 1 compara as proporções da corrente comercial pernambucana em face dos valores para a Região Nordeste e para o Brasil.

Nos dois casos, os dados confirmam

que a economia pernambucana foi capaz de aproveitar os estímulos advindos do adensamento de sua cadeia produtiva. Em relação à corrente de comércio brasileira, Pernambuco aumentou sua participação de 0,96% para 1,68% entre os dois períodos. No contexto regional, a participação do Estado passou de 11,4% na primeira década do século para 17,8% na década atual.

Tabela 1

PROPORÇÃO MÉDIA DA CORRENTE DE COMÉRCIO

Período	Pernambuco/Nordeste	Pernambuco/Brasil
(1) 2000 a 2009	11,4%	0,96%
(2) 2010 a 2017	17,8%	1,68%
Variação entre (2) e (1)	+ 56%	+ 75%

Fonte: MDIC.

Numa primeira fase de implantação dos projetos industriais, as importações, principalmente de bens de capital, tendem a aumentar mais que proporcionalmente ao PIB e às exportações. Uma vez concluídos os projetos, entretanto, o crescimento das importações tende a se reduzir, enquanto as exportações devem se expandir mais aceleradamente.

A tabela seguinte ilustra essa tendência para Pernambuco: o patamar médio das importações mais que quadruplicou entre o primeiro e o segundo períodos (378,3%), enquanto as exportações cresceram 116,5%. Posteriormente, entre os anos de 2015 e 2017, enquanto a média das importações caiu 14% em relação ao período anterior, o valor exportado médio cresceu pouco mais de 12%.

Tabela 2

MÉDIA ANUAL DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES PERNAMBUCANAS

Período	Média das Importações	Variação	Média das Exportações	Variação
(1) 2000 a 2009	1.235.608.581	-	606.765.059	-
(2) 2010 a 2014	5.909.399.648	+ 378,3%	1.313.358.030	+ 116,5%
(3) 2015 a 2017	5.073.301.604	- 14,1%	1.475.427.135	+ 12,3%

Fonte: MDIC.

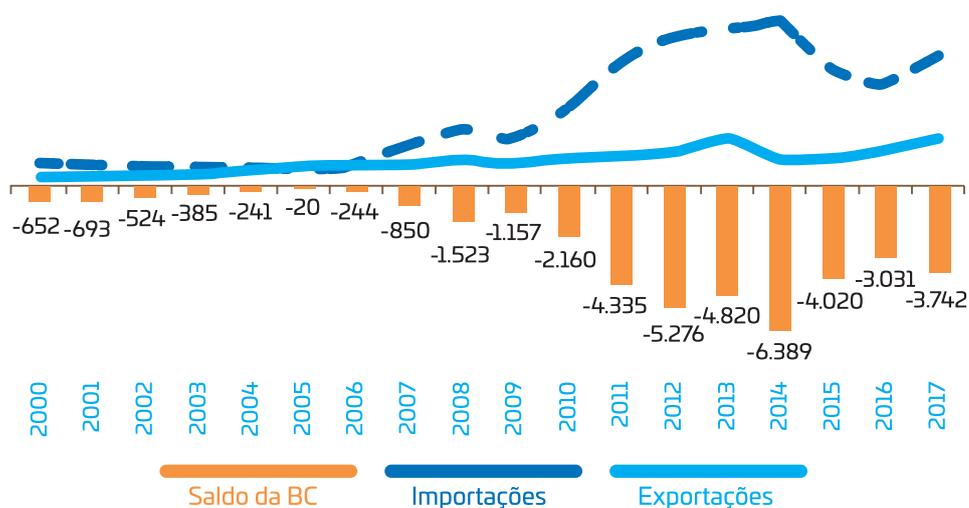


Essa dinâmica refletiu-se no saldo da balança comercial do Estado, que acumulou um *déficit* de aproximadamente US\$ 23 bilhões entre os anos de 2010 e 2014 (US\$ 4,6 bilhões ao ano, em média). No último triênio, 2015–

2017, o *déficit* médio caiu para US\$ 3,6 bilhões, repercutindo o crescimento mais acelerado das exportações. O gráfico 2 apresenta a evolução das exportações e das importações, bem como do saldo da balança comercial pernambucana.

Gráfico 2

COMÉRCIO EXTERIOR DE PE – US\$ MILHÕES FOB



Fonte: MDIC.

Os próximos gráficos utilizam o conceito de fator agregado, que envolve o agrupamento dos produtos em três grandes classes, levando-se em conta a maior ou menor quantidade de transformação (agregação de valor) que a mercadoria sofreu durante o seu processo produtivo até a venda final:

Produtos básicos: produtos de baixo valor, normalmente intensivos em mão de obra, cuja cadeia produtiva é simples e que sofrem poucas transformações. Por exemplo, minério de ferro, grãos, agricultura, etc.

Produtos semimanufaturados: bens que

passaram por alguma transformação. Ex: suco congelado; couro.

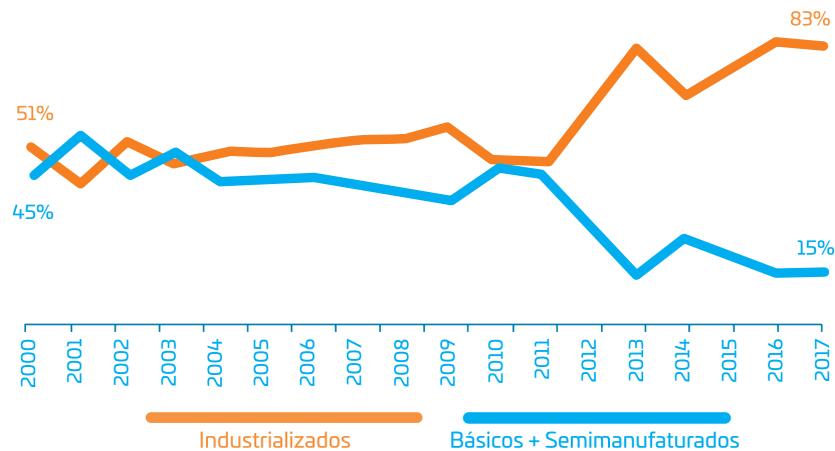
Produtos manufaturados: produtos de maior tecnologia, com alto valor agregado. Ex: televisor, chip de computador, automóvel, etc.

Uma estrutura de exportações restrita a produtos básicos e pouco diversificada torna-se bastante vulnerável a oscilações da

demanda externa e a barreiras comerciais. Consequentemente, costuma levar a desequilíbrios estruturais na balança comercial. Nessas condições, ao invés de atuar como um indutor do desenvolvimento, o setor externo representa uma restrição ao crescimento. É desejável, portanto, exportar bens com o maior nível de agregação possível, diminuindo a participação dos produtos primários.

Gráfico 3

EXPORTAÇÕES PERNAMBUCANAS POR FATOR AGREGADO (%)



Fonte: MDIC.

É exatamente isso que Pernambuco tem feito desde, sobretudo, 2012, quando ocorreu um nítido descolamento entre os dois grupos de produtos e sua pauta de exportações passou a contar predominantemente com itens manufaturados de maior tecnologia (gráfico 3).⁹ Em 2017, enquanto esse bens respondiam por 83% das exportações totais, os demais produtos, de menor nível tecnológico, representavam apenas 15%.¹⁰

A tabela 3 apresenta os percentuais médios, tanto da exportação como da importação, para os dois períodos analisados. Os bens industrializados avançaram de uma participação média nas exportações de 51% entre os anos 2000 e 2011 para 76% entre 2012 e 2017. Com relação às importações, o

percentual de produtos industrializados passou de 84% para 92%. Já o de não industrializados caiu de 16% para 8%, refletindo a demanda crescente por máquinas e insumos industriais.

O gráfico 4 apresenta os principais produtos exportados pelo Estado no começo da década atual e em 2017. Em 2010, a pauta de exportações era bastante concentrada em *commodities* agrícolas de baixo valor agregado, com o açúcar sendo responsável por quase metade das exportações pernambucanas. Em 2017, os veículos automotores desbancaram o açúcar e conquistaram o primeiro lugar no *ranking*, seguidos pelos combustíveis produzidos pela Refinaria Abreu e Lima e pelo polietileno tereftalato (PET), oriundo do polo de poliéster.

⁹ Na divisão adotada pelo MDIC, os produtos semimanufaturados são considerados, juntamente com os manufaturados, como produtos industrializados. No entanto, optamos por considerar neste último grupo apenas os bens que passaram por um processo maior de agregação de valor, ou seja, os produtos manufaturados.

¹⁰ Existe ainda um terceiro grupo na pauta de exportações chamado de operações especiais, que compreendem: reexportação, exportação em consignação e exportação temporária.

Tabela 3

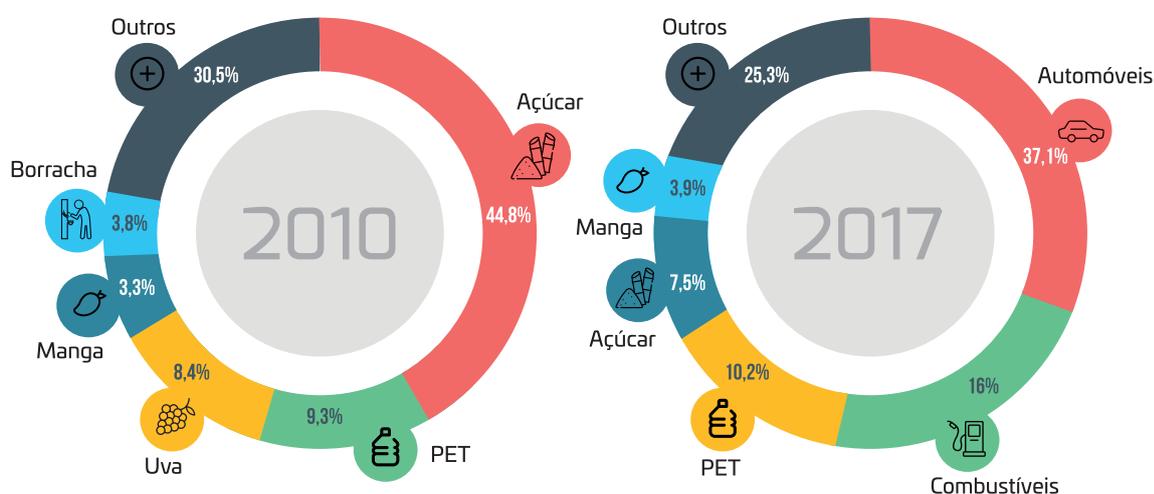
MÉDIAS POR PERÍODO (PERNAMBUCO)

Período	Industrializados	Básicos + Semimanufaturados
	Exportação	
(1) 2000 a 2011	51%	44%
(2) 2012 a 2017	76%	21%
	Importação	
(1) 2000 a 2011	84%	16%
(2) 2012 a 2017	92%	8%

Fonte: MDIC.

Gráfico 4

PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS POR PERNAMBUCO (%)



Fonte: MDIC.

Esses produtos vinculam-se à nova indústria pernambucana e corresponderam a 63,3% das exportações totais de Pernambuco em 2017, contribuindo para manter Suape na lista dos 10 portos mais movimentados do país.¹¹ O açúcar continua presente, mas apresenta perda de relevância significativa na pauta de exportações. Merece destaque ainda a produção irrigada de frutas ao longo do Rio São Francisco, quase que totalmente voltada para exportação, concentrada no município de Petrolina.

Houve, dessa maneira, uma mudança positiva no sentido da incorporação de novos

produtos na pauta, especialmente no segmento da indústria automotiva. Simultaneamente, decresceu a participação dos produtos de origem agrícola, com o forte declínio do açúcar. A mudança altera um ciclo histórico de várias décadas em que o açúcar se manteve no topo da pauta. A tendência agora é que os automóveis consolidem a liderança, com o avanço da produção do polo automotivo. Pernambuco está passando de uma pauta exportadora composta majoritariamente por produtos com baixa intensidade tecnológica para uma pauta mais diversificada e elaborada.

¹¹ Secretaria Nacional de Portos. Movimentação Portuária. Disponível em: <<https://webportos.labtrans.ufsc.br/Brasil/Movimentacao>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou analisar a evolução do comércio exterior do Estado de Pernambuco ao longo das duas últimas décadas. Verificou-se que está em curso uma alteração significativa no grau de abertura da economia pernambucana, com aumento dos fluxos comerciais e mudanças relevantes, tanto na pauta exportadora quanto na importadora.

Sua corrente de comércio internacional aumentou cerca de 400%, passando de uma média anual de US\$ 1,8 bilhão, durante a primeira década do século, para US\$ 7 bilhões na década atual. Isso se refletiu no aumento da participação percentual do Estado no conjunto das exportações e importações brasileiras (de 0,96% para 1,68%) e nordestinas (de 11,4% para 17,8%).

O novo desenho da matriz produtiva do Estado, consubstanciado no fortalecimento do Porto de Suape e na implantação de uma grande planta automotiva, explica essa trajetória ascendente das compras externas. Ao lado de outros investimentos em setores capital-intensivos (refinaria, polo químico-têxtil, estaleiros etc), o polo automotivo de Goiana concorreu fortemente para alterar estruturalmente a economia pernambucana, aumentando o peso do setor industrial.

Inicialmente, como seria de se esperar, as importações cresceram em um ritmo mais elevado do que as exportações. Afinal, foi preciso importar insumos e bens de capital para a montagem das plantas industriais. A balança comercial pernambucana, historicamente deficitária, apresentou então saldos negativos recordes. Concluída a instalação dessas plantas, as exportações passaram a crescer mais aceleradamente, alcançando o montante de US\$ 1,9 bilhão em 2017.

A reconfiguração da estrutura produtiva de Pernambuco deu sustentação ao surgimento de novos setores na pauta de exportações. Identificou-se uma clara tendência de incremento na participação dos bens com maior valor agregado nas exportações, sobretudo a partir de 2012, em detrimento das commodities agrícolas que até então lideravam a pauta exportadora.

A “nova indústria pernambucana” foi responsável por mais de 60% das exportações

em 2017, desbancando o açúcar como produto mais exportado. Em seu lugar, entraram automóveis e combustíveis, sinalizando uma maior diversificação produtiva e um aumento no grau de complexidade da economia, que foi capaz de aproveitar os estímulos advindos do adensamento de sua cadeia produtiva.

Faz-se necessária, portanto, uma ação ativa por parte dos governos estaduais no sentido de dar continuidade ao desenvolvimento dos polos industriais mencionados neste artigo. Em outras palavras, torna-se indispensável a formulação de políticas e estratégias industriais que consolidem e aprofundem a diversificação da pauta exportadora em direção a itens de maior valor tecnológico.



FOTO: UNSPLASH.COM

3.

A IMPLANTAÇÃO DO BRT NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Fabício Martins¹

RESUMO: A Região Metropolitana do Recife é uma conurbação densamente urbanizada e demanda um sistema de transporte coletivo que proporcione eficiência e rapidez nos deslocamentos. Com o impulso dado pela organização da Copa do Mundo Fifa 2014 e pelas linhas de financiamento federal em infraestrutura por meio do PAC Mobilidade, adotou-se como uma das soluções de transporte o BRT (*Bus Rapid Transit*, ou, em português, Ônibus de Trânsito Rápido) Via Livre. Trata-se, em síntese, de sistema de transporte por ônibus que opera em via segregada dos demais veículos. Sendo o BRT mais uma das modalidades de deslocamento na metrópole a compor o Sistema Estrutural Integrado (SEI), resta analisar como se deu sua implantação até o presente momento, expondo suas características e peculiaridades.

Palavras-chave: Mobilidade urbana. BRT. *Bus Rapid Transit*. Via Livre. Região Metropolitana do Recife.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (Ufam). Mestrando em Desenvolvimento Urbano pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

Segundo o Instituto Pólis², a “mobilidade urbana é um atributo das cidades e se refere à facilidade de deslocamentos de pessoas e bens no espaço urbano”. Para a compreensão do termo, é preciso levar em conta a infraestrutura urbana (vias, calçadas, mobiliário, etc.), as redes de deslocamento e o conjunto de serviços à disposição da população para articular a liberdade de locomoção nesse espaço.

Infelizmente, o atual modelo de mobilidade urbana presente nas metrópoles brasileiras – e o Recife não é exceção – não atende às demandas de sustentabilidade e eficiência na prestação de serviços. Avalia-se como urgente a mudança nas políticas que não priorizam o transporte coletivo e permitem ou encorajam o uso intensivo dos automóveis – causando congestionamentos e poluição.

Segundo estudo³ do Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP Brasil), que utilizou dados primários da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, IBGE), entre 2004 e 2014, o tempo médio de deslocamento casa-trabalho na Região Metropolitana do Recife (RMR)⁴ aumentou 32%. É a maior elevação entre as 10 regiões metropolitanas brasileiras pesquisadas. O tempo de deslocamento casa-trabalho, em

média, correspondia, em 2014, a 41 minutos, atrás apenas do registrado em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Já o estudo intitulado *Índice 99 de Tempo de Viagem (ITV 99)*⁵, com metodologia e tecnologia criadas pelo aplicativo de táxi e carona compartilhada 99, estabeleceu uma métrica como meio de monitoramento de mobilidade urbana para mapear os congestionamentos nas cidades brasileiras.

A capital pernambucana ficou em primeiro lugar, em 2017⁶ e 2018⁷, dentre as 15 metrópoles brasileiras pesquisadas, como a cidade que mais sofre com o trânsito no horário de pico. No Recife, viagens das 7h às 10h e das 17h às 20h demoram, em média, de 81% a 102% a mais de tempo do que aquelas iniciadas em situação de tráfego livre.⁸ Essa deterioração nas condições do trânsito demonstra cotidianamente os limites da aposta no modelo de deslocamento que privilegia o automóvel particular.

A escolha do Recife como uma das subsedes da Copa do Mundo Fifa 2014, em 31 de maio de 2009⁹, foi compreendida como uma oportunidade para a mudança de prioridade nos investimentos em infraestrutura. Buscou-se reorientar a política de mobilidade e fortalecer uma rede de transportes públicos com alcance metropolitano, que fosse eficaz nos deslocamentos e que garantisse a prioridade do transporte coletivo na malha viária urbana.

2 BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano!*. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

3 ITDP BRASIL. *Sistema Via Livre de BRT Região Metropolitana do Recife – PE: Avaliação de resultados e recomendações de melhorias*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxnnga.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-Brasil-BRT-Recife-20171208-V1-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

4 De acordo com a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), Região Metropolitana é a unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. A Região Metropolitana do Recife compreende 15 municípios (Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Igarassu, Abreu e Lima, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Goiana, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Moreno, Itapissuma e Recife), com área total de 3.216,262 km² e população de 4.044.948 habitantes (estimativa IBGE 2017). É a sexta Região Metropolitana mais populosa do Brasil.

5 99. *Descubra os bairros em que motoristas perdem mais tempo no trânsito*. Disponível em: <<https://medium.com/para-onde-vamos/descubra-os-bairros-em-que-motoristas-perdem-mais-tempo-no-congestionamento-8f5b9f444f6a>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

6 Baseado nos dados coletados durante o 3º trimestre do ano de 2017 (ITV99 1ª edição).

7 Baseado nos dados coletados durante o 4º trimestre de 2017 (ITV99 2ª Edição).

8 SOARES, Roberta. *Recife, a capital com o trânsito mais lento do País – de novo*. Blog de Olho no Trânsito. Disponível em: <<http://jc.ne10.uol.com.br/blogs/deolhonotransito/2018/03/27/recife-capital-com-o-transito-mais-lento-do-pais-de-novo/>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

9 CHAHAD, Allen. *Fifa divulga as cidades-sede da Copa de 2014*. Portal Terra. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/esportes/futebol/copa-2014/fifa-divulga-as-cidades-sede-da-copa-de-2014,e51858cdd459a310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

O tempo de implantação – já que a rede de transportes deveria estar em operação em 2014 – e o controle dos custos de investimento e pós-implantação eram fatores-chave na escolha do modo de transporte.

O Governo do Estado optou, então, pela implantação de dois corredores de BRT, que beneficiariam grandes deslocamentos nos sentidos Norte-Sul e Leste-Oeste. Em operação desde 2014, esses corredores fazem parte do Sistema Estrutural Integrado (SEI) e possuem estações em 5 dos 14 municípios da metrópole pernambucana: Recife, Olinda, Paulista, Igarassu e Camaragibe.

Para o desenvolvimento do tema, propomos a divisão do artigo em duas partes. A primeira apresentará a tecnologia do BRT e delineará como foi o planejamento e a execução desse modal de transporte nos dois eixos de circulação citados. Em seguida, apresentamos uma discussão sobre temáticas incidentes ao planejamento de transportes.

2. SISTEMA VIA LIVRE: O BUS RAPID TRANSIT (BRT) DO RECIFE

Segundo o Manual de BRT¹⁰, publicado em parceria entre o ITDP e o Ministério das Cidades, o *Bus Rapid Transit* (BRT), em português Ônibus de Trânsito Rápido:

[...] é um sistema de transporte de ônibus que proporciona mobilidade urbana rápida, confortável e com custo eficiente através da provisão de infraestrutura segregada com prioridade de passagem, operação rápida e frequente e excelência em marketing e serviço ao usuário.

Idealizado originalmente em Curitiba, nos anos de 1970, é considerado caso de sucesso como solução de transporte coletivo de média capacidade e baixo investimento. Esse modelo foi adotado em várias cidades do Brasil e do mundo, em especial na América Latina.

Caracteriza-se por ter capacidade para transportar entre 20 mil e 30 mil passageiros

por dia e disposição troncal estruturante. Ou seja, os ônibus, articulados ou biarticulados, transitam em vias segregadas – geralmente na faixa central de grandes avenidas – e possuem frequência constante e regulada. Os passageiros acessam os ônibus por estações próprias de embarque e desembarque no mesmo nível do veículo, com pagamento prévio por bilhetagem eletrônica ainda em solo.

Para aumentar a frequência de passageiros, os sistemas de BRT tendem a integrarem-se a redes de transporte alimentador, linhas que circulam localmente no interior dos bairros.

Do ponto de vista da circulação, devem ser articuladas medidas de controle de semáforos, de modo a conceder ao BRT a preferência no trânsito. A velocidade média do sistema varia entre 23 e 39 km/h. Em comparação ao sistema de ônibus convencional, o BRT é capaz de realizar um número maior de viagens, de forma mais rápida, confiável e prática para seus usuários.

Pelas características acima descritas, pelo custo moderado de implantação em comparação com os modais concorrentes e pelo menor prazo de execução de obras de implantação, o BRT posiciona-se como tendência quando se trata de planejar a mobilidade nas metrópoles brasileiras.

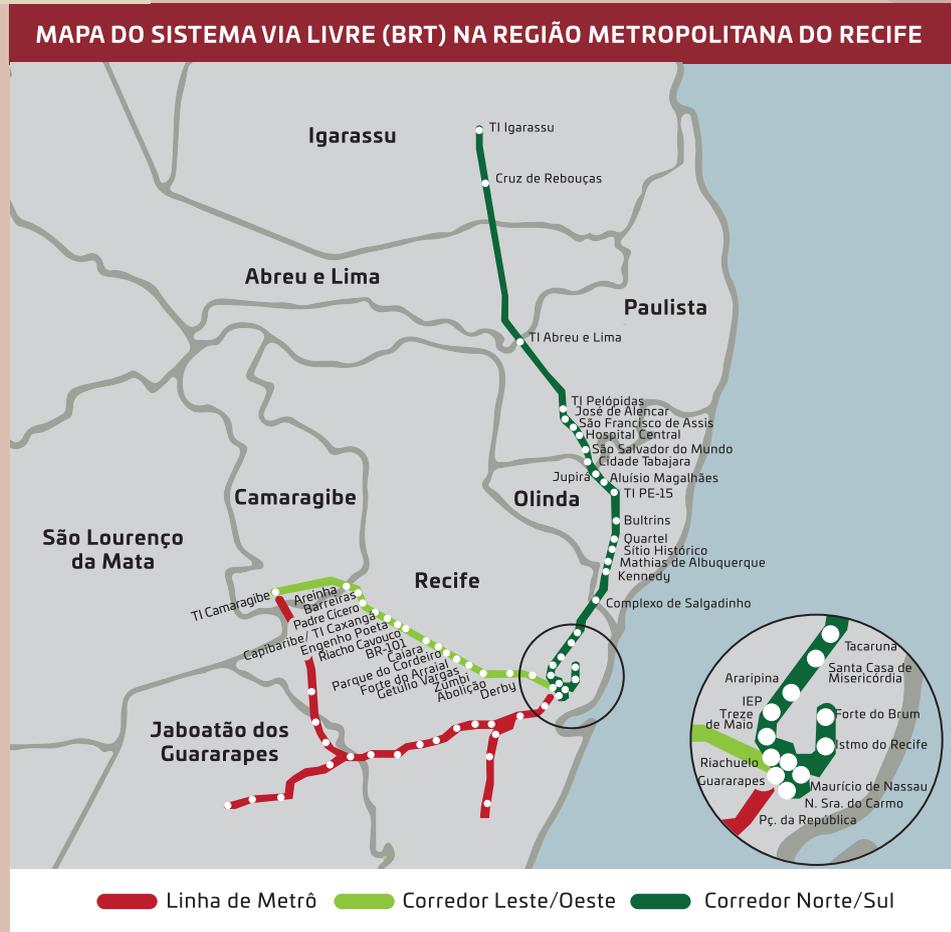
Em regra, o BRT reúne certas características de desempenho e conforto presentes nos modernos sistemas de transporte sobre trilhos, entretanto utilizando a tecnologia rodoviária com baixo custo. Segundo o manual, um sistema BRT custa, em média, de 4 a 20 vezes menos que um sistema de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) ou entre 10 e 100 vezes menos que um sistema de metrô.

Conforme o planejamento para receber a Copa do Mundo FIFA 2014, foram propostas e executadas duas linhas troncais para a RMR, assim denominadas: Eixo Norte-Sul (Abreu e Lima, Paulista, Olinda e Recife) e Eixo Leste-Oeste (Camaragibe e Recife), além do Ramal da Copa (Camaragibe).

A construção do sistema Via Livre (nome fantasia do BRT Recife) foi financiada com recursos federais e estaduais, sem participação

10 BRASIL. Ministério das Cidades. *Manual de BRT – Bus Rapid Transit*. Guia de planejamento. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://www.itdp.org/wp-content/uploads/2014/07/1.-Manual-de-BRT-em-Portuguese-Guia-de-Planejamento.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

Figura 1



Fonte: ITDP.¹¹

da Prefeitura da Cidade do Recife. As linhas são exploradas por consórcios privados: Mobibrasil (Eixo Leste-Oeste) e Conorte (Eixo Norte-Sul). A arrecadação tarifária e os dados são geridos pelo Sindicato das Empresas de Ônibus do Estado de Pernambuco (Urbana-PE), com auditoria do Consórcio de Transportes Grande Recife (CTM-RMR).

Para a circulação nos corredores exclusivos, optou-se por utilizar veículos do tipo articulado de 19 metros (quatro portas duplas do lado esquerdo e capacidade para 140 passageiros). Os ônibus possuem ar-condicionado, motor traseiro e câmbio

automático.¹²

É preciso destacar a pouca atenção à intermodalidade, ou seja, à integração entre o modal BRT e os demais modos de transporte, como a bicicleta. O planejamento cicloinclusivo é importante para o sucesso de uma estratégia de planejamento do sistema de transporte público para a metrópole.

É necessário pensar no entorno das estações para que elas se tornem polos alimentadores do sistema de transportes. No Eixo Leste-Oeste, nenhuma estação ou terminal do corredor conta com infraestrutura de auxílio ao ciclista, como bicicletários ou

¹¹ ITDP BRASIL. *Sistema Via Livre de BRT Região Metropolitana do Recife – PE: Avaliação de resultados e recomendações de melhorias*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxnnga.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-Brasil-BRT-Recife-20171208-V1-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

¹² ITDP BRASIL. *Sistema Via Livre de BRT Região Metropolitana do Recife – PE: Avaliação de resultados e recomendações de melhorias*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxnnga.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-Brasil-BRT-Recife-20171208-V1-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

paraciclos¹³. No Eixo Norte-Sul, três terminais contam com local para estacionamento de bicicleta, porém nenhum deles possui controle de acesso.¹⁴

2.1. CORREDOR BRT LESTE-OESTE

O Corredor Via Livre Leste/Oeste possibilita o deslocamento entre o município de Camaragibe e o Centro do Recife, pelas avenidas Joaquim Ribeiro (Camaragibe), Caxangá e Conde da Boa Vista (Recife), com o emprego de seis linhas. O percurso por meio de corredor de média capacidade corresponde a 7,6 km, de um percurso total de 14,8 km. Ou seja, em pouco mais da metade do trajeto não há segregação total de via. O corredor BRT conecta primariamente 25 bairros, sendo 6 em Camaragibe e 19 no Recife.¹⁵

Até junho de 2018, 85% das obras do Corredor BRT Leste-Oeste haviam sido entregues.¹⁶ Do total de 26 estações previstas, funcionam hoje 19 estações¹⁷, transportando diariamente 63 mil usuários por dia útil, com seis linhas. A expectativa do Grande Recife Consórcio de Transportes é que esse número chegue a 180 mil pessoas por dia quando o corredor estiver operando em sua totalidade, com oito linhas e 26 estações.

O BRT Leste-Oeste é operado por meio de concessão pela companhia privada MobiBrasil.

A frota é composta por 63 veículos em dias úteis, 28 aos sábados e 18 aos domingos, em veículos do tipo articulado.¹⁸

Os horários de funcionamento do corredor estendem-se entre 4h e 0h. Em dias úteis, 100% das linhas possuem frequência inferior a 7,5 minutos em horário de pico. Aos sábados, esse percentual cai para 33%. Aos domingos, todas as linhas têm intervalos temporais superiores a 7,5 minutos.¹⁹

Adiante, encontra-se a representação gráfica do corredor Leste-Oeste fornecida no sítio eletrônico do Grande Recife Consórcio de Transporte.²⁰

O Corredor BRT Leste-Oeste tem início no Terminal de Integração de Camaragibe, seguindo até a Praça do Derby e prolongando-se até a Avenida Guararapes por meio da Avenida Conde da Boa Vista, em formato que não se enquadra no protocolo BRT. Foram investidos R\$ 196 milhões nesse corredor até junho de 2018.

Nesse valor, incluem-se duas obras-de-arte especiais (OAE)²¹ em operação: o Túnel da Abolição e o Elevado Bom Pastor. Segundo o estudo do ITDP, de 2017, os subsídios à operação das linhas, pagos à empresa Mobibrasil, correspondiam a R\$ 20,5 milhões anuais.

Estão pendentes de conclusão a estação Caiara, no Recife, os terminais integrados da III

13 Segundo o Manual de Bicicletários Ascobike + ITDP (2009), paraciclo é um dispositivo mais simples, que consiste em um tubo de material resistente, a ser fixado no piso, parede ou teto, no qual as bicicletas são guardadas de forma ordenada e podem ser presas com um cadeado ou corrente, garantindo uma segurança mínima contra furtos. Bicicletário, por sua vez, é um estacionamento que utiliza dispositivo semelhante para o acondicionamento das bicicletas, em espaço reservado, sinalizado e, em alguns casos, com acesso controlado.

14 ITDP BRASIL. *Sistema Via Livre de BRT Região Metropolitana do Recife – PE: Avaliação de resultados e recomendações de melhorias*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-Brasil-BRT-Recife-20171208-V1-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

15 Considera-se o raio de 1 km no entorno de estações e terminais integrados apenas no trecho em que o corredor se caracteriza como BRT.

16 Com informações repassadas pela Secretaria Estadual das Cidades e atualizadas pelo autor.

17 As três estações ao longo da Avenida Conde da Boa Vista possuem capacidade e padrão construtivo inferiores às demais e não foram computadas para esse fim.

18 ITDP BRASIL. *Sistema Via Livre de BRT Região Metropolitana do Recife – PE: Avaliação de resultados e recomendações de melhorias*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-Brasil-BRT-Recife-20171208-V1-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

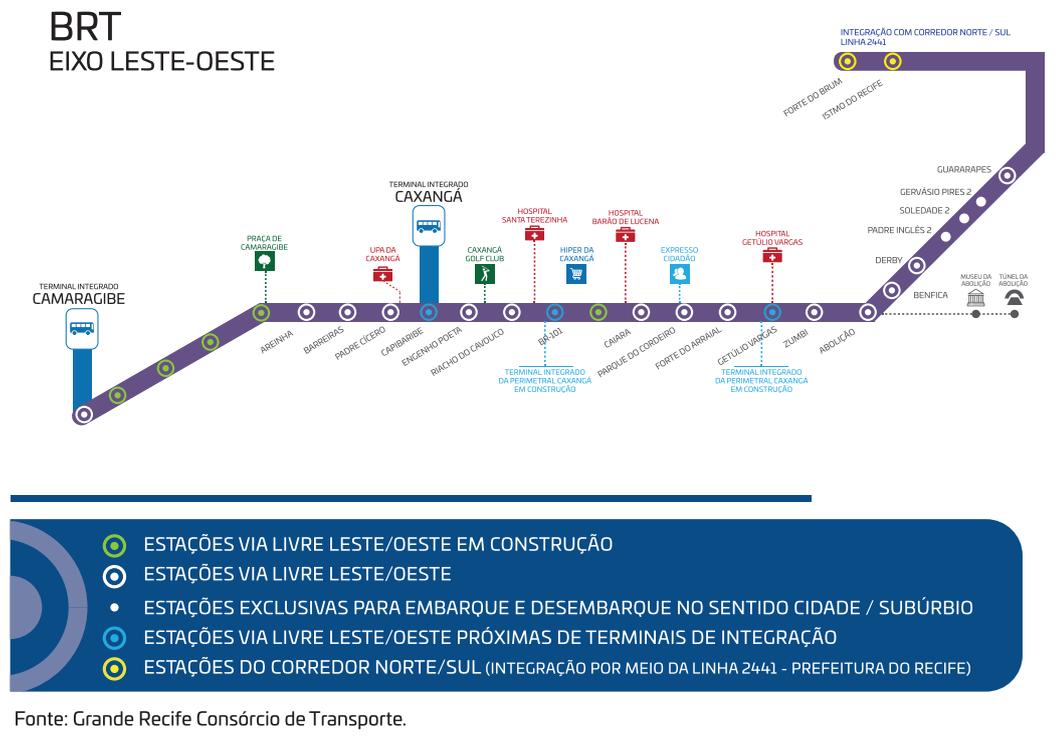
19 Idem.

20 GRANDE RECIFE CONSÓRCIO DE TRANSPORTES. Sítio eletrônico do Grande Recife Consórcio de Transportes. Disponível em: <<http://www.granderecife.pe.gov.br/web/grande-recife/brt-via-livre>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

21 Segundo o Glossário de Termos Técnicos Rodoviários (IPR700), do DNIT/MT, obra-de-arte especial é a designação tradicional de estruturas, tais como pontes, viadutos, túneis, muros de arrimo e bueiros, necessários à implantação de uma via.

Figura 2

PANORAMA DO EIXO LESTE-OESTE DO BRT RECIFE



e IV Perimetrais e o alargamento da Avenida Caxangá. Ainda faltam ser construídas as quatro estações de Camaragibe. Segundo a Secretaria das Cidades (Secid), a estimativa de custo desses equipamentos é a seguinte:

- Terminal da III Perimetral: R\$ 3,5 milhões;
- Terminal da IV Perimetral: R\$ 10,5 milhões;

- Conclusão de obras relacionadas ao Túnel da Abolição (elevador, praça e acesso ao Museu da Abolição): R\$ 5,5 milhões;
- Estação elevada e viaduto Bom Pastor: R\$ 5 milhões.

A tabela 1 exhibe, em resumo, as metas planejadas e o estado atual de execução do BRT Via Livre no Eixo Leste-Oeste:

Tabela 1

BRT EIXO LESTE-OESTE: PLANEJADO E ESTADO ATUAL

	Planejado	Atual
Terminais Integrados	4	2
Linhas BRT	7	6
Estações	32*	17
Passageiro Transportado/ Dia Útil	140 mil	63 mil
Frota em operação BRT	100	63**
Extensão segregada	14,3 km	7 km
Velocidade média	24 km/h	17 km/h

*As seis estações previstas para a Avenida Conde da Boa Vista foram reduzidas a três e construídas com padrão de qualidade inferior às demais. As quatro estações previstas para a Avenida Belmiro Correia (Camaragibe) podem ser reduzidas para três.

** Frota máxima em dias úteis.

Fonte: Secid.

Eixo Norte-Sul funciona atualmente com 26 estações. Dessas, 15 estações e quatro terminais de integração estão presentes na extensão do corredor com via segregada. Há 11 estações no trecho sem via segregada.

Nos últimos anos, foram entregues o Viaduto dos Bultrins (2014), o Elevado de Ouro Preto (2013), o Terminal Integrado de Abreu e Lima (2016) e as estações São Francisco e Complexo de Salgadinho (2016). Quanto à previsão de licitação, a estação Parque

Memorial estava prevista para setembro de 2016 (custo estimado de R\$ 2,5 milhões), enquanto a estação Mercado de Santo Amaro (custo estimado também de R\$ 2,5 milhões) tinha prazo para abril de 2017. Em 2018, ambas permanecem sem ser licitadas e não há indicação das estações no plano de linha do Eixo Norte-Sul do BRT.

A tabela 2 exibe resumidamente as metas planejadas e o estado atual de execução do BRT Via Livre no Eixo Norte-Sul:



Tabela 2

BRT EIXO NORTE-SUL: PLANEJADO E ESTADO ATUAL

	Planejado	Atual
Terminais Integrados	4	4
Linhas BRT	9	8
Estações	26*	24
Passageiro Transportado/ Dia Útil	160 mil**	56 mil***
Frota em operação BRT	84	75****
Extensão segregada	33,4 km	18,3 km
Velocidade média	26 km/h	18 km/h

* Estações a serem construídas: Mercado de Santo Amaro e Centro de Convenções.
 ** A demanda planejada contempla o ramal da Agamenon Magalhães (não executado).
 *** Demanda do corredor não atualizada com a inauguração do TI Abreu e Lima.
 **** Em dias úteis.

Fonte: Secid.

Já foram investidos R\$ 197 milhões no Corredor Norte-Sul. No entanto, além das estações Parque Memorial e Mercado de Santo Amaro, ainda está pendente o alargamento da Avenida Pan Nordestina (PE-15). O Governo do Estado arca também com o subsídio no valor de R\$ 20,5 milhões anuais para a empresa Conorte, referente à operação das linhas.

3. RAMAL DA COPA

Segundo a Secid, o Ramal da Copa cumpriu a sua função no Mundial de Futebol, em 2014, mas não foi finalizado. As obras também foram abandonadas pelo consórcio construtor. Para realizar o levantamento do remanescente do Ramal da Copa, foi lançado processo licitatório para a contratação de empresa de consulta nos moldes do ocorrido no Eixo Leste-Oeste.

O Ramal compreende uma rota viária que circunda a Arena de Pernambuco, em São Lourenço da Mata, e a conecta ao Terminal Integrado (TI) de Cosme e Damião, em Camaragibe. A via que serve ao percurso possui duas faixas para possibilitar a circulação de veículos na área. No entanto, o projeto original compreendia a construção de um elevado com maior capacidade de carga. A obra havia sido iniciada, porém teve sua construção paralisada em 2015 devido a impasses na desapropriação de imóveis e ao abandono do empreendimento pelo consórcio construtor.

As obras foram retomadas em agosto de 2017 e, até julho de 2018, não haviam sido concluídas. Em relação à etapa final do ramal, foi publicado apenas em 17 de maio de 2018 o aviso de licitação para a contratação de empresa de consultoria de engenharia responsável pela elaboração de estudos para a construção do

acesso viário de interligação entre o viaduto e a Avenida Belmiro Correia, ao lado do TI de Camaragibe. Segundo reportagem do G1²⁵ Pernambuco, os valores investidos no Ramal da Copa são de R\$ 155,7 milhões.

4. INSERÇÃO URBANA DO BRT

Algumas oportunidades de implantação do BRT esbarram na ausência de discussão sobre questões incidentes à política de mobilidade, como o uso e a ocupação do solo, o adensamento construtivo e os incentivos fiscais para fomento de atividades às margens dos corredores de transporte.

Contemporaneamente, o planejamento urbano sustentável recomenda, no bojo de grandes projetos estruturantes, como o BRT, incluir algumas medidas de ordenamento territorial, tais como o estímulo a melhorias urbanísticas e adensamento de uso misto (comercial e residencial) nos entornos dos principais eixos de transporte público. A crítica acima se ampara no conceito de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (Dots), que busca aliar o desenvolvimento urbano isonômico, integrando ferramentas de planejamento urbano às políticas de mobilidade e ambientais.²⁶

Os textos preparatórios dos planos de mobilidade de Recife e Olinda utilizam esse conceito como um balizador das discussões. A própria Política Nacional de Mobilidade Urbana emprega o termo, aludindo à sua ideia central de integração e sinergia. Trata-se de um retorno ao urbanismo tradicional, de escala humana, por meio da reversão do processo de expansão urbana. Como afirma Carvalho²⁷:

Em termos de reordenamento territorial urbano, o desafio é estabelecer políticas de aproximação da população mais pobre às áreas de maior dinamismo econômico-social, ou no sentido inverso, promover

maior desenvolvimento às áreas mais carentes dos aglomerados urbanos. Isso permitiria reduzir a necessidade de grandes deslocamentos por parte dessa população.

Tomando como exemplo o Eixo Leste-Oeste do BRT, se não forem planejadas medidas como as acima descritas, a dinâmica pendular de deslocamentos (ou seja, grandes viagens entre moradia concentrada no subúrbio e trabalho concentrado no centro) será reiterada e expandida, gerando inconvenientes para a gestão do sistema e para os usuários dos serviços.

Durante as etapas de planejamento, não houve a preocupação em readequar a Avenida Caxangá a uma nova função para atrair investimentos e, assim, potencializar os efeitos de capacidade do corredor viário. Além disso, pelo potencial de adensamento demográfico e de atividades produtivas no seu entorno, esses corredores representam possíveis eixos estruturantes para o desenvolvimento urbano da RMR.

Em outras palavras, caberia aos gestores municipais (em cooperação com o Governo do Estado, promotor do BRT) alterar as normas de uso e ocupação do solo na área de influência dos corredores de ônibus. Para aumentar a eficiência desses corredores, seria importante estimular o adensamento construtivo às suas margens, a partir da construção, preferencialmente, de novos edifícios de uso misto (uso residencial com térreo comercial). A prefeitura poderia ainda incentivar, por meio de isenções fiscais, a concentração de moradias, comércio, serviços e lazer no entorno dos eixos viários de transporte de massa e dificultar o adensamento em áreas não atendidas por eles.

A realidade, porém, é que o corredor Leste-Oeste passa ao largo do fluxo de adensamento construtivo – sentido Ilha do Retiro-Torre e na região dos 12 bairros (RPA3) – e, portanto, o modo de transporte não opera

25 MARINHO, Bruno; COUTINHO, Katherine. *Quatro anos após a Copa do Mundo, PE tem cinco obras inacabadas e um projeto abandonado*. G1 Pernambuco. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/quatro-anos-apos-a-copa-do-mundo-pe-tem-cinco-obras-inacabadas-e-um-projeto-abandonado.ghtml>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

26 CERVERO, Robert. *Linking urban transport and land use in developing countries*. Journal of Transport and Land Use, 2013, p. 7–24. Disponível em: <<http://www.reconnectingamerica.org/assets/Uploads/20130501425-1866-1-PB.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

27 CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/Td_2198.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

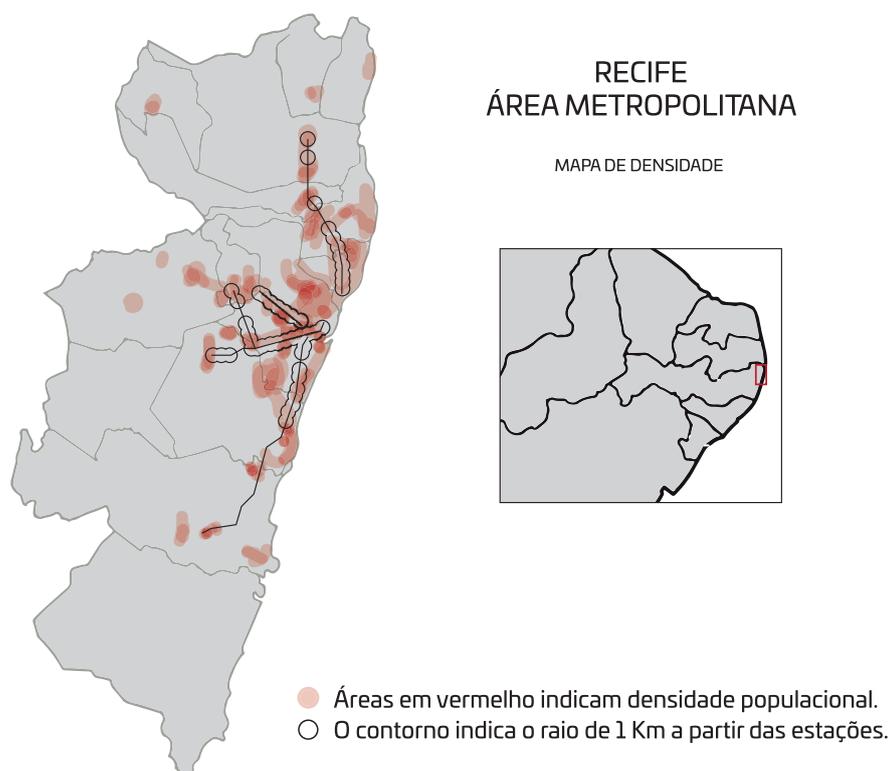
como indutor de atividade econômica e como opção eficiente de deslocamento em oposição ao automóvel particular.

Na figura 4, percebe-se que, no Recife, apesar do amplo alcance geográfico dos sistemas de transporte de média e alta capacidade (BRT e Metrô), ambos passam longe

das áreas com maior densidade demográfica. Para a ilustração, foi utilizado o indicador PNT (em inglês, *People Near Transit*), que traça o percentual de habitantes que vive próximo a estações de transporte e considera distâncias que podem ser percorridas em um tempo de 10 a 15 minutos de caminhada ou de bicicleta.

Figura 4

MAPA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE DEMONSTRANDO O RAIOS DE 1KM A PARTIR DAS ESTAÇÕES DO BRT E METRÔ EM RELAÇÃO À DENSIDADE URBANA



Fonte: IBGE e ITDP.²⁸

Para reverter esse quadro, seriam necessários estímulos à ocupação ordenada e efetiva dos corredores de transporte – mediante subsídios, incentivos fiscais e instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) – além de restrição à verticalização e à concentração de serviços em áreas que não dispõem de meio de

transporte de massas.

A eleição do modal de transporte de massas é apenas uma ferramenta para tornar mais eficiente o deslocamento. No entanto, o que definirá a necessidade e a qualidade desse deslocamento é o planejamento urbano. No caso do Recife, essa visão integrada entre transportes e planejamento urbano ainda

28 ITDP BRASIL. *Sistema Via Livre de BRT Região Metropolitana do Recife – PE: Avaliação de resultados e recomendações de melhorias*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxnya.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-Brasil-BRT-Recife-20171208-V1-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

carece de desenvolvimento mais evidente, o que, no presente e no futuro, pode agravar as contradições já citadas.

Outra questão é a precariedade de conexão entre os corredores do BRT. Apesar de ambos convergirem para o centro da cidade do Recife (bairro de Santo Antônio), não há interconexão entre a maioria das linhas. Isso se dá pela falta de previsão de estação de integração física e porque o SEI não adota o método de integração temporal.²⁹

Com o uso da bilhetagem eletrônica (cartão VEM), é possível que a integração seja feita em qualquer ponto da rede, sem necessidade de realizar viagens redundantes apenas com objetivo de trocar de ônibus em terminais. Dessa maneira, o usuário tem a liberdade de planejar seu itinerário da maneira mais adaptada e em menor duração.

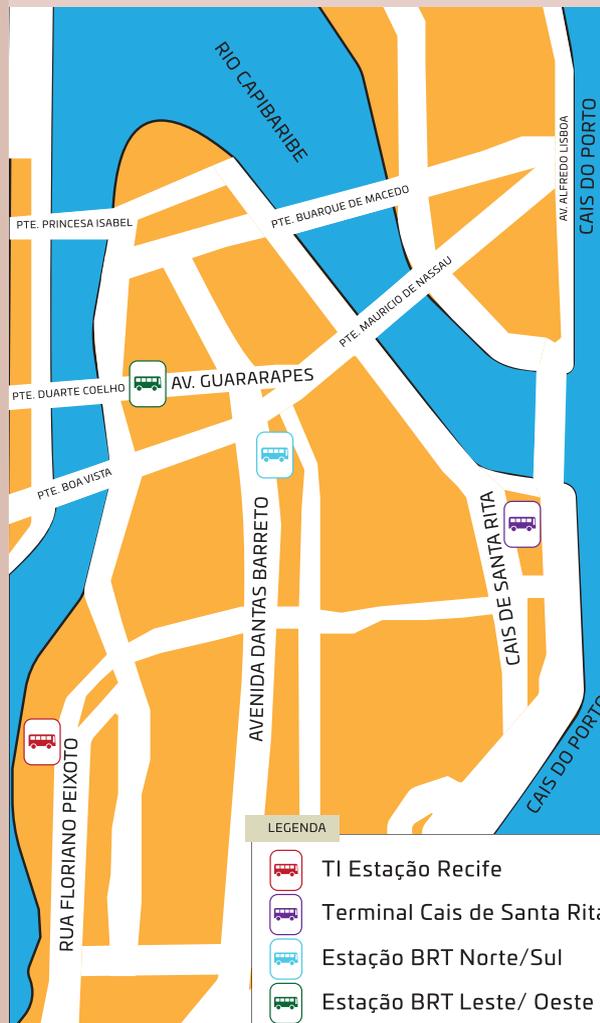
Outros fatores positivos são: desnecessidade de construir novos terminais (estruturas que exigem grandes áreas urbanas e gasto considerável em obras de engenharia) e reestruturação da malha. Essa última medida pode levar à diminuição do número de linhas em circulação nas áreas de tráfego congestionado e redução da ociosidade da frota operando em linhas sobrepostas, com reflexo nos custos da operação.

Para atender a essa nova demanda, propomos que se discuta o aproveitamento das novas tecnologias existentes (e já em operação na RMR) para que as integrações aconteçam fora dos terminais, mantendo a essência básica do SEI e sua premissa de inclusão social que permite a cobrança de uma única tarifa para o trajeto total.

Um fato que ilustra bem as dificuldades para o usuário pode ser observado nos bairros vizinhos de Santo Antônio e São José: a estação Nossa Senhora do Carmo (Norte-Sul) está a menos de 50 metros da estação Guararapes (Leste-Oeste). Ou seja, o passageiro que embarca no eixo Norte-Sul não consegue fazer baldeação, sem pagar segunda tarifa, para a linha Leste-Oeste, e vice-versa.

Figura 4

Localização das estações BRT e dos terminais nos bairros de Santo Antônio e São José



Apesar da proximidade geográfica entre os pontos de embarque e desembarque, não há efetiva integração entre as linhas. Para que o usuário possa fazer baldeação entre eixos, é necessário recorrer à Linha 2441 (BR-101/ Conde da Boa Vista), que liga as estações Guararapes e Forte do Brum, conforme a figura 1. Há espaço para aprimorar o sistema de modo a proporcionar um maior grau de acessibilidade³⁰ e melhorar a eficiência na operação do modo de transporte.

²⁹ Pelo sistema de integração tarifária temporal, a integração entre as linhas de ônibus pode ser feita pelo passageiro em qualquer ponto da rede (paradas ou interseções de linhas), empregando tecnologia que estabelece limite temporal para conexões, como o *smart card* (cartão VEM).

³⁰ Acessibilidade aqui descrita em termo lato, isto é, como estabelece o art. 4º, inciso III, da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012: “facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscou-se analisar os diferentes aspectos incidentes sobre a escolha do modal BRT para a composição do sistema de transporte coletivo de média capacidade na Região Metropolitana do Recife. A justificativa primária para a realização desse trabalho é o fato de que a mobilidade urbana, desde 2015 elevada à categoria de direito social³¹, tornou-se uma das protagonistas da política urbana de desenvolvimento. O advento da Política Nacional de Mobilidade Urbana permitiu a rediscussão do papel dos transportes como vetor de desenvolvimento urbano e promotor da qualidade de vida nas cidades.

O Sistema Via Livre de BRT possui características de infraestrutura e operação que foram entendidas como positivas e superiores ao sistema de ônibus convencional, que ainda é hegemônico como forma de deslocamento na Região Metropolitana. Tais características poderiam ser adotadas em outros corredores troncais do SEI da RMR, de modo a requalificar a mobilidade e atrair mais usuários de automóveis individuais.

Entretanto, foram identificados pontos a serem melhorados para a eficiência do modal. Os mais evidentes são o atraso e a falta de conclusão da obra. Após quatro anos de inauguração, ainda estão pendentes de finalização 15% das obras no Eixo Leste-Oeste e 8% no Eixo Norte-Sul. Ademais, há longos trechos de corredores sem a devida segregação da via, o que tecnicamente não os qualifica como parte da tecnologia BRT. Essas deficiências ocorrem especialmente no Centro do Recife e no município de Camaragibe.

É preciso melhorar também a integração entre os eixos de deslocamento e outros modais. Propõe-se a implantação de conexão entre os corredores de BRT Norte-Sul e Leste-Oeste e destes com a estação de metrô Recife em uma única estação. A ligação física dos modais possibilita mais comodidade ao passageiro que necessita de baldeação, reduzindo o tempo e aumentando a confiabilidade no sistema. Essa preocupação com a intermodalidade deveria abarcar também os investimentos em paraciclos e bicicletários, com espaço e segurança.

Por fim, sugere-se alinhar os objetivos de implantação do BRT às estratégias de ordenamento territorial, de modo que se promova o adensamento construtivo e de atividades ao longo dos corredores de transporte, tal como propõe o Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (Dots).

31 A Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, deu nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, e introduziu o transporte como direito social.

4.

INICIATIVA POPULAR E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Guilherme Freitas Freire¹

RESUMO: O Estado Democrático de Direito tem por característica a representatividade legislativa e a participação direta dos cidadãos por meio de instrumentos previstos, principalmente, na Constituição Federal. Apesar das diversas conquistas alcançadas, como o sufrágio universal, deve-se vislumbrar a participação social na democracia por outros meios constitucionalmente garantidos, destacando-se, entre eles, a iniciativa popular de lei. A escolha desse tema parte da reflexão acerca da necessidade de maior participação dos cidadãos na produção das leis, fomentando legislação que promova transformação social, ou seja, que tenha alcance, efetividade e legitimidade para aproximar o ordenamento jurídico dos interesses da população. Na prática, no entanto, tais projetos de iniciativa legislativa popular ainda encontram dificuldades em seu processo de validação, apesar da significativa transformação social promovida e de serem originados por movimentos sociais ou grandes demandas sociais, contando com apoio significativo da população.

Palavras-chave: Participação Popular. Iniciativa Popular. Ordenamento Jurídico. Transformação Social.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Advogado. Bacharel em Direito pela UFPE. Bacharel em Administração de Empresas pela UPE.

1. INTRODUÇÃO

O voto é o meio mais simples de participação dos cidadãos na vida política do país, mas a Constituição Federal estabelece outros mecanismos de participação direta, tais como: o referendo, o plebiscito, a ação popular e o projeto de lei de iniciativa popular.

Neste artigo, focaremos na análise da iniciativa popular, instrumento que permite aos cidadãos apresentarem projeto de lei ao Poder Legislativo.

Cabe, no entanto, apresentar as principais ferramentas disponibilizadas pelo ordenamento jurídico ao cidadão para que sua participação no sistema político brasileiro seja efetiva.

Após essa breve análise dos mais importantes instrumentos de participação, o estudo do instituto da iniciativa legislativa será aprofundado, observando-se o arcabouço legal, suas diferentes nuances entre estados brasileiros, seus impactos sociais, bem como os principais entraves para uma ampla e frequente utilização pelo cidadão.

2. MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação popular poderá ocorrer nas formas indireta e direta. A indireta é a exercida por meio de representantes eleitos pelo povo e é legitimada por um processo eleitoral no qual os cidadãos exercem o sufrágio ou direito de voto, elegendo outro cidadão como seu representante.

A intervenção indireta encontra previsão no parágrafo único, art. 1º e também no artigo 14, ambos da Constituição Federal, onde se lê:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, [...]
Já a participação popular direta é

exercida pelo próprio povo, sem intermediários, e tem por fundamento o art. 14 da Constituição Federal, que determina mecanismos de consulta à população (plebiscito, referendo) e iniciativa legislativa (projeto de lei de iniciativa popular), como se observa:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

As distinções destas ferramentas serão analisadas a seguir.

2.1. CONSULTAS À POPULAÇÃO

Plebiscito e referendo são consultas à população sobre temas relevantes e atuais, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, podendo ser propostos por meio de decreto legislativo da Câmara dos Deputados ou do Senado.

Conforme a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do plebiscito, referendo e iniciativa popular:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

[...]

Art. 10. O plebiscito ou referendo, convocado nos termos da presente Lei, será considerado aprovado ou rejeitado por maioria simples, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Portanto, a diferença entre esses institutos é que no referendo a população é consultada sobre uma lei já aprovada no Congresso Nacional, e no plebiscito a proposição só tramita após a consulta.

A proposta para utilização dos institutos deve ser assinada por no mínimo um terço dos deputados (171) ou um terço dos senadores (27), conforme o art. 3º da Lei nº 9.709/98.

O quórum para aprovação desses institutos, no entanto, em cada uma das Casas, é a maioria absoluta, correspondente à metade mais um de todos os parlamentares.

Exemplo relevante de referendo foi o Estatuto do Desarmamento, ocasião em que a população pôde decidir acerca da proibição ou permissão total da fabricação e da venda de armas no País.²

No dia 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição da comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional. A proibição do comércio de armas de fogo e munição no Brasil foi rejeitada por quase dois terços dos eleitores.

No tocante ao plebiscito, pode-se exemplificar a escolha do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) no Brasil. Nas duas votações que foram propostas no Brasil, venceu a opção pelo presidencialismo.³

2.2. INICIATIVA POPULAR

Como visto, o instituto da iniciativa popular é previsto pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 14 junto com outros mecanismos de participação democrática direta.

A própria Carta Magna, em seu art. 61, § 2º, regulamenta a iniciativa popular, determinando que devem ser observados os seguintes requisitos:

1. subscrição de 1% do eleitorado nacional
2. distribuição desses eleitores em pelo menos cinco estados do país e
3. subscrição de pelo menos três décimos por

cento (0,3%) do eleitorado de cada um desses cinco estados.

O projeto de lei de iniciativa popular deve ser apresentado na Câmara dos Deputados, onde terá a mesma tramitação dos demais projetos, nos termos do artigo 252, VI do Regimento Interno da Câmara.

Muito embora esse instituto represente a manifestação direta dos cidadãos, a sua função é apenas a de dar início ao processo legislativo e não de aprovar uma lei. Desse modo, o Poder Legislativo irá apreciar o projeto, podendo emendá-lo ou até mesmo rejeitá-lo. Da mesma forma, o projeto também estará sujeito ao veto do presidente da República, nos termos do art. 66, § 1º da Constituição Federal.

Além disso, o instituto da iniciativa popular é regulamentado pela Lei nº 9.709/98, que dispõe, como visto, sobre outros instrumentos de participação democrática direta, como o plebiscito e o referendo.

No âmbito estadual, os requisitos para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular estão previstos nas constituições de cada estado, com número mínimo de subscrição de eleitores e distribuição geográfica dessas assinaturas.

Já em relação à iniciativa popular nos municípios, as exigências para sua propositura estão determinadas na própria Constituição Federal: a subscrição de, no mínimo, 5% do eleitorado do município, da cidade ou de bairros.

Destaca-se que, no Brasil, há somente quatro leis em que se reconhece o povo como autor, desde que se instituiu a iniciativa popular na Constituição, ou seja, há três décadas.

Isso ocorre porque a iniciativa popular tem requisitos formais rígidos e complexos, entre eles, a dificuldade de formalizar a manifestação de vontade dos cidadãos por meio de assinaturas.

Em âmbito federal, para um projeto de lei de iniciativa popular ser apresentado à Câmara dos Deputados é necessário haver mais de 1 milhão de assinaturas, o que não é algo simples de ser viabilizado, seja pela grande quantidade

2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Referendo 2005. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/referendo-2005-1>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

3 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plebiscito 1993. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

de signatários, seja pelo processo de verificação dessas subscrições.⁴

A dificuldade logística de validar assinaturas, documentos e endereços é um dos principais gargalos nesse processo, por isso acaba sendo necessário o apoio de pelo menos um deputado para que seja formalizado o requisito de autoria da iniciativa legislativa.

3. DIFERENÇA DOS REQUISITOS PARA INICIATIVA POPULAR NOS ESTADOS

A Constituição Federal apenas previu a possibilidade de iniciativa popular em âmbito estadual, sem detalhar os seus requisitos, concedendo maior liberdade aos estados para proceder com a regulamentação da matéria, conforme peculiaridades de cada região.

De acordo com o artigo 27, § 4º: “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”

Destaca-se que apenas as constituições dos estados do Ceará, Pernambuco e Tocantins repetem todas as exigências da Constituição Federal.

Aponta-se, ainda, que o instituto da iniciativa popular legislativa tem previsão também no Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Pernambuco:

Art. 194. Os projetos de lei complementar ou ordinária poderão ser de iniciativa:
I - de Deputado ou Comissão Parlamentar;
II - do Governador;
III - do Tribunal de Justiça;
IV - do Tribunal de Contas;
V - do Procurador-Geral da Justiça;
VI - da Defensoria Pública; e
VII - popular.

[...]

§ 2º A iniciativa popular de lei será admitida nos termos deste Regimento.
(grifo nosso)

3.1. PREVISÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE MANIFESTAÇÃO DO ELEITORADO

Conforme o art. 61, § 2º, da Constituição Federal, a manifestação de apoio à iniciativa popular em nível federal deve respeitar o percentual mínimo de 1% do eleitorado, mas cada estado pode fixá-la de forma diferente, segundo previsão do art. 27, § 4º.

Em relação ao percentual mínimo de 1% do eleitorado fixado na Constituição Federal, dos 26 estados mais o Distrito Federal, 21 (80% do total) seguem o padrão constitucional.

Destaca-se, no tocante aos demais, o percentual reduzido de adesão do eleitorado tendo o requisito mínimo de 0,2% no Rio de Janeiro; 0,5% em São Paulo, Bahia e Pará; enquanto em Rondônia é de 3%. Minas Gerais, por sua vez, determina uma quantidade mínima de 10 mil eleitores signatários da proposta.

Além disso, diversas são as exigências nos estados, como se pode observar na tabela 1.

Ademais, analisando parte dos requisitos para iniciativa popular, que é a quantidade de assinaturas do projeto, percebe-se que o legislador estadual esteve livre para promover variações de percentual ou de quantidade de assinaturas exigidas em comparação ao dispositivo constitucional.

Destaca-se, ainda, que em alguns estados há o incremento desse número de assinaturas, como em Rondônia, justificando-se tal enquadramento pelo reduzido tamanho do colégio eleitoral destes estados.

4 INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO. *Relatório Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil*. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

Tabela 1

REQUISITOS FORMAIS DE INICIATIVA POPULAR PREVISTOS NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS

ESTADO	PREVISÃO LEGAL
Acre	1% do eleitorado estadual, distribuído em, pelo menos, 5 municípios , com 3% de eleitores de cada um dos municípios subscritores (art. 55).
Alagoas	1% do eleitorado estadual, distribuído pelo menos em 1/5 dos municípios e com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles (art. 86).
Amapá	1% do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por 5 municípios , com um mínimo de 2% dos eleitores de cada um deles (art. 110).
Amazonas	1% do eleitorado estadual, distribuído pelo menos em 25% dos municípios existentes no estado, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (art. 33).
Bahia	No mínimo, 0,5% do eleitorado estadual (art. 82).
Ceará	1% do eleitorado cearense, distribuído pelo menos por 5 municípios , com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (art. 6º).
Distrito Federal	No mínimo, 1% do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por 3 zonas eleitorais (art. 76).
Espírito Santo	1% do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos 5 municípios com um mínimo de 2% dos eleitores de cada um dos municípios (art. 69).
Goiás	No mínimo, por 1% do eleitorado do estado (art. 20).
Maranhão	No mínimo, 1% do eleitorado estadual, distribuído por pelo menos 18% dos municípios , com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. A proposição deverá ser apreciada no prazo máximo de 60 dias (art. 44).
Mato Grosso	No mínimo, por 1% dos eleitores inscritos no estado, distribuído, pelo menos, por 5 municípios (art. 8º).
Mato Grosso do Sul	No mínimo, 1% do eleitorado do estado, distribuído em pelo menos 20% dos municípios , com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (art. 67).
Minas Gerais	No mínimo, 10 mil eleitores do estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas (art. 67).
Pará	No mínimo, 0,5% do eleitorado do estado (art. 8º).
Paraíba	No mínimo, 1% do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por 5 municípios , com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles (art. 63).
Paraná	No mínimo, 1% do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos 50 municípios , com 1% de eleitores inscritos em cada um deles (art. 67).
Pernambuco	No mínimo, 1% do eleitorado estadual, distribuído em, pelo menos, 1/5 dos municípios do estado, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles (art. 19).
Piauí	No mínimo, 1% do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, por 10 municípios , com não menos de 0,5% dos eleitores de cada um deles (art. 75).
Rio de Janeiro	No mínimo, 0,2% do eleitorado do estado, distribuído em pelo menos 10% dos municípios , com não menos de 0,1% dos eleitores de cada um deles (art. 119).
Rio Grande do Norte Obs.: Não há previsão dos requisitos na Constituição do Estado.	No mínimo, 3% do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do estado, distribuído, no mínimo, em 3/5 dos municípios , com não menos de 1% de eleitores de cada um deles (Lei nº 10.140/16, art. 3º).
Rio Grande do Sul	No mínimo, 1% do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do estado, distribuído, no mínimo, em 1/10 dos municípios , com não menos de 0,5% dos eleitores de cada um deles (art. 68).
Rondônia	No mínimo, 3% do eleitorado do estado, distribuído, no mínimo, em 25% dos municípios (art. 39).
Roraima	Não há previsão dos requisitos na Constituição e legislação do estado.
Santa Catarina	No mínimo 1% dos eleitores do estado, distribuídos por pelo menos 20 municípios , com não menos de 1% dos eleitores de cada um deles (art. 50).
São Paulo	No mínimo, 0,5% do eleitorado do estado, assegurada a defesa do projeto, por representante dos respectivos responsáveis, perante as comissões pelas quais tramitar (art. 24).
Sergipe	No mínimo, 1% do eleitorado estadual (art. 57).
Tocantins	No mínimo, 1% do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos 5 municípios , com percentual mínimo de 0,3% dos eleitores de cada município-subscritor (art. 27).

4. CASOS DE INICIATIVA POPULAR NO BRASIL

Desde a promulgação da Constituição de 1988, quatro projetos de lei de iniciativa popular se transformaram em leis federais (tabela 2).

Tabela 2

LEIS DE INICIATIVA POPULAR

LEI	ORIGEM
Lei Ordinária nº 8.930/1994 – Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 8.072/1990 que “dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal”.	PL nº 4.146/93
Lei nº 9.840/1999 – Modifica a Lei nº 9.504/1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.	PL nº 1.517/99
Lei Ordinária nº 11.124/2005 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o seu Conselho Gestor.	PL nº 2.710/92
Lei complementar nº 135/2010 – Dá nova redação das alíneas “d”, “e”, e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.	PLP nº 518/09

Fonte: Câmara dos Deputados

4.1. LEI ORDINÁRIA Nº 8.930/1994 – PL Nº 4.146/93

Em 1992, o assassinato da atriz Daniella Perez, filha da novelista Glória Perez, mobilizou a opinião pública. A coleta de 1,3 milhão de assinaturas teve como resultado a proposição do PL nº 4.146/93⁵ para alteração do Código Penal, de forma a colocar o homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos.

No entanto, apesar de a proposta partir da iniciativa e pressão populares, o PL nº 4.146/93 foi apresentado pelo Poder Executivo a fim de evitar morosidade e entraves decorrentes da conferência das assinaturas populares.

Em 6 de setembro de 1994, foi sancionada a Lei nº 8.930, que incluiu na lista de crimes hediondos o homicídio qualificado.

Assim, o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro

de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados:

I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V);

II - latrocínio (art. 157, § 3º, in fine);

III - extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º);

IV - extorsão mediante seqüestro e na forma qualificada (art. 159, caput, e §§ 1º, 2º e 3º);

V - estupro (art. 213 e sua combinação com o art. 223, caput e parágrafo único);

VI - atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, caput e parágrafo único);

VII - epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º).

Parágrafo único. Considera-se também hediondo o crime de genocídio previsto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, tentado ou consumado.

5 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.146/93. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=219155>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

A sanção da Lei nº 8.930/94 sintetiza, de modo peculiar, a construção social da realidade, pois o ato presidencial refletiu a ação das evocações emocionais de um fato criminal, alterando a lei para que os crimes classificados como hediondos recebam tratamento legal mais severo, o que impossibilita o pagamento de fiança e o cumprimento da pena em regime aberto ou semiaberto.

4.2. LEI ORDINÁRIA Nº 9.840/99 – PL Nº 1.517/99

Apesar de formalmente ser de autoria do parlamentar Albérico Cordeiro, o PL nº 1.517/99 surgiu pela iniciativa de 32 entidades que ajudaram a Comissão Brasileira de Justiça e Paz a atingir o número de 1,067 milhão de assinaturas em apoio ao projeto de lei.

A proposta visava incluir na legislação brasileira a possibilidade de cassação do registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto (crime de compra de votos).

Portanto, diante das características do projeto original, a Lei 9.840/99 é uma lei de iniciativa popular que surgiu a partir do anseio da sociedade civil de ver repreendidas condutas que podem influenciar de maneira desleal o processo eleitoral.

4.3. LEI ORDINÁRIA Nº 11.124/2005 – PL Nº 2.710/92

O projeto de lei nº 2.710/92, classificado em sua tramitação como de iniciativa popular⁶, propunha a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor.

O PL teve como idealizadores os movimentos sociais ligados à questão da moradia urbana: União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), União Nacional pela Moradia Popular (UNMP) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).

O objetivo era reduzir o déficit habitacional do país e colocar a habitação como prioridade

de governo. Aprovado na forma de substitutivo, o projeto deu origem à Lei nº 11.124, de 2005, que criou uma política nacional de habitação, destinada a financiar moradias para pessoas com renda de até três salários mínimos, por meio de fundo de acessibilidade. Dessa forma, os três entes da federação são instados a promover moradias em áreas urbanas.

4.4. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10 – PLP Nº 518/09

A Lei da Ficha Limpa é o marco para os projetos de lei de iniciativa popular no Brasil: a sociedade civil enxergou a possibilidade de avançar no combate à corrupção por meio desse instrumento constitucional.

Com o recolhimento de 1,6 milhão de assinaturas, foi proposto ao Congresso Nacional projeto de iniciativa popular impondo a inclusão de regras mais rígidas na lista de impedimentos ao registro de candidatura para qualquer cargo político eletivo estabelecido pela Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar 64/90).

No entanto, o PLP nº 518/2009⁷ foi assinado pelo deputado federal Antônio Carlos Biscaia e outros 32 parlamentares. Como já havia ocorrido com outros projetos de iniciativa popular, optou-se por ter parlamentares na autoria para que não fosse preciso conferir todas as assinaturas populares e, assim, acelerar a tramitação do projeto.

No Plenário da Câmara, o projeto original foi apensado ao PLP nº 168/93, de autoria do Poder Executivo, e que tramitava na Câmara desde o início da década de 90. Esse projeto de 1993 foi aprovado, com emenda substitutiva do deputado José Eduardo Cardoso.

São enquadrados pela Lei da Ficha Limpa os seguintes casos:

- Os condenados por corrupção eleitoral, compra de votos, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos da campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais, que possam implicar em cassação do registro ou do diploma;
- O governador e o prefeito que perderam os

⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. PL nº 2.710/92. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. PLP nº 518/2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

cargos eletivos por violação à Constituição Estadual e à Lei Orgânica do Município;

- Os condenados pela Justiça Eleitoral em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, tendo beneficiado a si ou a terceiros;
- Os ocupantes de cargos eletivos que abdicarem de seus mandatos para escaparem de processo por violar dispositivo da Constituição Federal, Estadual ou de Lei Orgânica;
- Os condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa, tendo sido rejeitadas por irregularidade insanável as contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas;
- Os excluídos do exercício da profissão, por decisão do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional.

Conforme exposto em todos os casos de projetos de iniciativa popular, o acolhimento por parlamentar de projeto subscrito pela população é uma forma de corrigir, pela via prática, uma norma constitucional que é excessivamente rigorosa em relação aos requisitos para a apresentação de projetos pela via constitucionalmente prevista.

5. A INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA E SEUS IMPACTOS SOCIAIS

Como observado, a experiência no Brasil revela que apenas quatro projetos de lei de iniciativa popular foram transformados em lei desde 1988, quando o instituto foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio.

Ainda assim, o povo não aparece como subscritor de nenhum projeto de lei, visto que todos eles foram incorporados ou pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo, figurando como legítimos autores da lei os respectivos parlamentares ou o presidente da República.

Exemplo relevante de transformação social por meio de lei de iniciativa popular é o caso da Ficha Limpa.

Sendo a corrupção um problema mundial, o Brasil não foge a essa realidade e é indicado nas pesquisas mundiais como um dos países mais corruptos do mundo.⁸

Segundo Ricardo Lewandowski, ministro do Supremo Tribunal Federal:

Ao aprovar a Lei da Ficha Limpa, o legislador buscou proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e a normalidade e legitimidade das eleições. Quando estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade, a Lei Complementar 135/10 apenas cumpriu comando previsto na Constituição, que fixou a obrigação de considerar a vida pregressa dos candidatos para que se permita ou não a sua candidatura.⁹

No ano em que foi aplicada, a Lei da Ficha Limpa impediu que no mínimo 868 candidatos a diversos cargos – prefeitos, vice-prefeitos e vereadores – se candidatassem àquela eleição, fazendo com que a Justiça Eleitoral julgasse milhares de processos referentes a candidatos apontados como inelegíveis de acordo com a lei.¹⁰

Segundo informações do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dentre os 7.781 processos sobre registros de candidatura que chegaram ao órgão durante as eleições de 2012, 3.366 recursos tratavam da Lei da Ficha Limpa, o que corresponde a 43% do total.

Portanto, percebe-se o importante impacto da alteração legislativa realizada por meio de iniciativa popular no cenário das eleições brasileiras, permitindo melhor controle no acesso aos cargos públicos ao analisar a vida pregressa dos candidatos para que se permita ou não a sua candidatura.

8 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2017*. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017>. Acesso em: 27 abr. 2018.

9 DISTRITO FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 630.147. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-lewandowski-ficha-limpa-roriz1.pdf>>. Acesso em: 17 de abr. 2018.

10 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/lei-da-ficha-limpa-completa-quatro-anos-e-sera-aplicada-pela-primeira-vez-em-eleicoes-gerais>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversas críticas são dirigidas aos requisitos formais para a formulação de um projeto de iniciativa popular, destacando-se a dificuldade de alcançar e validar a subscrição de 1% do eleitorado definido na Constituição Federal.

Essa excessiva formalidade para verificação das assinaturas fere o princípio democrático ao exigir um número elevado e não vislumbrar uma forma facilitada de verificação individualizada das assinaturas.

Nesse cenário, foi proposto o Projeto de Lei do Senado nº 267, de 2016¹¹, com o objetivo de alterar a Lei nº 9.709/98 para possibilitar a utilização da assinatura eletrônica como forma de atender o requisito da subscrição dos cidadãos nos projetos de lei de iniciativa popular.

Assim, a proposta legislativa flexibiliza o rigor constitucional ao possibilitar a assinatura eletrônica de projetos de lei de iniciativa popular pelos cidadãos brasileiros por meio de subscrições firmadas por eleitores regularmente alistados e no pleno exercício de seus direitos políticos, ficando a cargo da Justiça Eleitoral a verificação das subscrições e a manutenção na internet de lista integrada de anteprojetos de lei de iniciativa popular.

Como já visto, essa dificuldade na conferência das assinaturas e no cumprimento das formalidades exigidas pela Constituição levou os parlamentares a assumirem os projetos de lei popular para viabilizar a tramitação nas casas legislativas.

Portanto, trata-se de proposta que busca o melhoramento dessa importante ferramenta participativa, fomentando a construção de uma sociedade efetivamente ativa.

Destaca-se que, além dos entraves decorrentes dos requisitos formais, pode-se afirmar que um dos motivos para que haja apenas quatro leis apresentadas como sendo de iniciativa popular é a falta de informação de que esse direito existe.

Sem dúvida, o aumento da qualidade e a eficiência da participação do cidadão na política e seus reflexos nas transformações

sociais será o grande desafio deste século. Por isso, é fundamental aprimorar e fomentar a divulgação dos canais de participação popular na formulação de legislação e políticas públicas.

Diferentemente do que acontece na prática, o ideal seria que não ocorresse o distanciamento entre representantes e representados e que o anseio da sociedade refletisse a atuação dos agentes políticos.

Assim, os mecanismos da democracia participativa deveriam ser priorizados pelos cidadãos, merecendo reflexão acerca da necessidade de reformas nos requisitos formais, mudanças que vão contribuir para a consolidação da democracia.

11 BRASIL. Senado Federal. PLS nº 267/2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126333>>. Acesso em: 12 jun. 2018.



5

A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Bruno da Silva Araújo Pereira¹
Diogo Bezerra Lopes Pereira²

RESUMO: As políticas públicas são entendidas como um sistema de decisões públicas que tem o propósito de manter ou modificar a realidade por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para o atingimento das metas estabelecidas. O ciclo de uma política pública corresponde ao processo de elaboração desta. É um esquema de visualização e interpretação responsável por organizá-la em fases sequenciais e interdependentes. O Poder Legislativo, no exercício de suas funções legislativa e fiscalizatória, dispõe de instrumentos que possibilitam uma atuação efetiva nas diversas fases desse ciclo. Este artigo evidencia os mecanismos pelos quais o Parlamento é capaz de interferir na construção da agenda pública, assim como no próprio processo de formação das políticas públicas.

Palavras-chave: Ciclo de Políticas Públicas. Poder Executivo. Poder Legislativo. Políticas Públicas.

1 Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Ciência Política pela UFPE. Mestre em Ciência Política pela UFPE.
2 Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Administração de Empresas pela UPE.

1. INTRODUÇÃO

Políticas públicas podem ser entendidas como ações do Estado para transformar a realidade de uma sociedade. Englobam desde a prestação de serviços públicos básicos até a elaboração de leis que regulam segmentos específicos da vida econômica e social. São políticas públicas, assim, tanto a provisão de educação básica por parte dos municípios brasileiros quanto a regulação das relações de consumo pela Lei Federal nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

Tais políticas não são estanques: elas surgem como respostas a problemas específicos, sofrem mudanças e podem eventualmente desaparecer. O processo em que essas ações do Estado são idealizadas, executadas e avaliadas é conhecido como ciclo de políticas públicas. Esse ciclo, dividido numa série de etapas, é uma ferramenta teórica que auxilia a análise das políticas públicas e, conseqüentemente, contribui para o aperfeiçoamento de tais políticas, em benefício do seu público-alvo: a sociedade.

O Poder Legislativo, dentro de um Estado Democrático de Direito, é um importante ator na produção de políticas públicas. Assim, esse Poder tem a capacidade de atuar em diversas etapas do ciclo, exercendo suas funções legislativa e fiscalizatória. O presente artigo visa a demonstrar algumas formas de efetivação do papel do parlamentar nesse processo.

Em primeiro lugar, são abordados os próprios conceitos de política pública e de ciclo de políticas públicas, detalhando-se cada etapa que constitui o referido ciclo. Em seguida, são elencadas as atribuições que a Constituição Federal reserva ao Poder Legislativo. Por fim, é analisado o caso da Assembleia Legislativa de Pernambuco com o objetivo de verificar de quais instrumentos o Parlamento estadual dispõe para atuar dentro das diversas etapas que constituem o ciclo.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUAÇÃO

As políticas públicas são definidas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.³ Significam, na prática, a resposta dos representantes eleitos às demandas sociais, ou seja, as soluções implantadas para combater as graves deficiências estruturais da realidade socioeconômica. Nesse sentido, o desempenho das ações estatais passa a ser aferido, então, pela avaliação da efetividade das políticas públicas empreendidas com o objetivo de transformar a realidade.

As políticas públicas são meios para consolidar direitos sociais constitucionalmente assegurados, tais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia e segurança. Correspondem, portanto, às principais ferramentas de modificação da realidade: “a formulação de uma política consiste em estabelecer ou em modular uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito”.⁴

Políticas públicas podem ser entendidas também como princípios norteadores da ação do poder público, ou seja, uma resposta do Estado às necessidades coletivas.

*São diretrizes, procedimentos e regras que determinam as relações entre o Estado e os atores sociais a que se destinam as aplicações de recursos públicos e os benefícios sociais, concretizados na forma de programas, financiamentos e até mesmo leis que traduzam a natureza e as prioridades de determinado governo.*⁵

No Brasil, até a década de 1930, as políticas públicas eram pontuais, distantes das

3 BUCCI, M. P. D. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. apud BRASIL. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. *Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem*. Brasília, 2013.

4 BRASIL. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. *Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem*. Brasília, p.11, 2013.

5 TORRENS, Antônio Carlos. *Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar*. Revista de Informação Legislativa, ano 50, n. 197, p. 189, jan.-mar. 2013.

reais necessidades da população. A partir da crise econômica desse período, o Estado passou a expandir a sua atuação, por meio de uma intervenção mais efetiva na vida coletiva, com o objetivo de garantir direitos aos cidadãos e de contribuir para a construção de uma realidade social mais justa. No entanto, apenas a partir de 1985, com o processo de redemocratização do país e a consequente incorporação de direitos políticos e civis, as políticas públicas passam a assumir um caráter central nos governos brasileiros, tendo um estudo mais amplo e sistematizado.⁶

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 174, dispõe que, “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Em seu art. 175, a Carta Magna preceitua que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Nesse contexto, ganham papel de destaque na gestão governamental brasileira as políticas públicas, entendidas como um sistema de decisões que busca manter ou modificar a realidade por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para se atingir o bem comum e a diminuição das desigualdades.⁷

3. O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo das políticas públicas corresponde a um esquema que tem como objetivo tornar mais simples a interpretação e a visualização das diversas etapas que constituem uma política pública, desde a identificação de um problema que afeta a sociedade até o monitoramento e a avaliação da política propriamente dita. As

etapas do ciclo, que são interdependentes, são apresentadas a seguir de forma sequencial apenas para fins didáticos, tendo em vista que podem, em determinadas situações, ocorrer concomitantemente ou até mesmo de modo diverso⁸:

• **Identificação do problema público e inclusão na agenda pública:** constituem, conjuntamente, a primeira fase do ciclo. O problema público, que pode atingir uma grande parcela da população ou um segmento mais restrito, corresponde à diferença entre a situação atual e a situação desejável em relação a determinada questão. A inclusão na agenda pública, por sua vez, ocorre quando o problema entra na lista de prioridades do poder público e passa a receber atenção especial dos representantes políticos e da mídia;

• **Detalhamento de possíveis soluções e formulação:** nessa fase, há a descrição das soluções e alternativas para os problemas elencados, com a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas. Posteriormente, são selecionadas as estratégias consideradas mais convenientes, levando em consideração os recursos disponíveis e os objetivos da política. Por fim, são determinadas as metas da política pública, assim como programas e linhas de ação a serem desenvolvidos;

• **Tomada de decisão:** corresponde à decisão política, ao ato de viabilizar a implementação da política pública. Nessa etapa, são definidos o curso de ação a ser adotado, os recursos envolvidos e o prazo temporal de determinada política pública;

• **Planejamento da execução:** nessa etapa ocorre o planejamento e a organização de todo o aparelho administrativo e dos recursos (humanos, financeiros, materiais e tecnológicos) necessários à consecução da política pública. A política, então, adquire seu desenho final, no que diz respeito à adequação entre objetivo e estratégia;

6 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Escola do Legislativo. *Políticas públicas e Poder Legislativo*. Belo Horizonte, 2015.

7 BRASIL. Senado Federal. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. *Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem*. Brasília, 2013.

8 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Escola do Legislativo. *Políticas públicas e Poder Legislativo*. Belo Horizonte, 2015.

•**Implementação:** efetivação da política, sua realização. Nesse momento, tudo aquilo que foi planejado será revertido em ações efetivas de intervenção na realidade;

•**Monitoramento:** corresponde a um processo sistemático de supervisão da execução, com o objetivo de fornecer informações para a introdução de eventuais correções e adequação da estratégia escolhida ao objetivo pretendido. É realizada de modo concomitante à implementação da política pública;

•**Avaliação:** a última fase do ciclo de políticas públicas consiste em um julgamento a respeito da validade dos objetivos da política pública e das estratégias utilizadas para a sua efetivação. É feita a mensuração de indicadores de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, bem como a análise dos efeitos produzidos na sociedade pela política. Essas informações, por sua vez, irão realimentar a própria política pública, contribuindo, dessa forma, para o seu aprimoramento.

Figura 1

O Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais.⁹

⁹ Disponível em: <https://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html#A_ALMG_no_ciclo_de_politicaspUBLICAS>. Acesso em: 15 ago. 2018.

4. O PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal de 1988 dispõe, logo em seu art. 1º, que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), independentes e harmônicos entre si, têm o dever de trabalhar em conjunto com vistas ao desenvolvimento do país, exercendo suas atribuições e cumprindo com suas responsabilidades.

Composto por membros eleitos pelo povo, o Poder Legislativo está presente nas esferas federal, estadual e municipal. No âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em um sistema bicameral. Essas duas casas legislativas, por sua vez, são compostas, respectivamente, por deputados federais (representantes do povo) e senadores (representantes dos estados e do Distrito Federal).

Nos âmbitos estadual e municipal, o Poder Legislativo é exercido em sistema unicameral, pelas assembleias legislativas e câmaras municipais, respectivamente. Essas casas legislativas, compostas por deputados estaduais (assembleias legislativas) e vereadores (câmaras municipais), reúnem representantes eleitos pelo voto popular.¹⁰

O Poder Legislativo tem como principais atribuições legislar e fiscalizar os atos do Poder Executivo. O objetivo primordial da função legislativa é a elaboração de leis que traduzam os anseios da sociedade, a partir de matérias que devem ser submetidas aos regimes de constitucionalidade e legalidade. A função fiscalizatória, por sua vez, corresponde ao controle externo da Administração Pública exercido pelo Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

5. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Poder Legislativo conta com mecanismos capazes de permitir sua participação na formação da agenda governamental e no processo decisório referente às políticas públicas. Essa participação inclui desde instrumentos formais de elaboração de leis até a inserção de procedimentos externos, tais como consulta popular, audiência pública e fóruns técnicos.

Boa parte desses mecanismos está prevista em dispositivos constitucionais e legais. Desta maneira, a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração de políticas públicas não é um mero capricho de parlamentares atuando de maneira isolada, mas algo regulado do ponto de vista normativo e de fundamental importância para o funcionamento satisfatório do Estado Democrático de Direito.

A título de exemplo, esta seção tratará do caso prático do Poder Legislativo do Estado de Pernambuco. Serão analisadas a Constituição Estadual e a Resolução nº 905, de 22 de dezembro de 2008, que institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa, de modo a explicitar os diversos instrumentos que as respectivas normas oferecem ao Parlamento estadual para que participe ativamente da formulação de políticas públicas em cada etapa do ciclo descrito nas seções anteriores.

Como já foi explicitado na seção 2, a primeira fase do ciclo corresponde à identificação do problema e a sua eventual inclusão na agenda pública. Um instrumento clássico de atuação do Legislativo nessa seara é a realização de audiências públicas.

Assim, a Constituição do Estado de Pernambuco prevê que a realização de “audiências públicas com entidades da sociedade civil” é uma das competências fundamentais das comissões parlamentares, sejam elas permanentes, especiais ou de inquérito.¹¹ As audiências são um instrumento

10 No Distrito Federal, a que são atribuídas constitucionalmente as competências legislativas reservadas aos estados e municípios, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), composta por deputados distritais também eleitos pelo voto popular.

11 Constituição do Estado de Pernambuco, art. 28, § 2º, II.

de diálogo com a sociedade, permitindo que esta se manifeste na arena pública e auxilie os poderes constituídos a identificar as reais demandas da população como um todo ou de setores específicos dela.

As citadas comissões parlamentares especiais (CPEs), por sua vez, estão associadas à inclusão de problemas na agenda pública, pois tais colegiados são a manifestação expressa do interesse dos representantes políticos por questões específicas. Previstas no art. 139 do Regimento Interno da Alepe, as CPEs têm por finalidade “apreciar matérias relevantes ou de interesse público, relacionadas com as atribuições da Assembleia”.¹² São, portanto, fóruns públicos em que problemas já identificados ganham um novo status e passam a ser tratados por uma instância estatal específica.

Papel semelhante desempenham as frentes parlamentares, previstas no art. 278-A do Regimento Interno da Alepe, e que têm por objetivo “promover o aprimoramento da legislação sobre determinado setor da sociedade”.¹³ Enquanto as CPEs podem durar, no máximo, até cinco meses, as frentes dispõem de um prazo de funcionamento que chega a dois anos. Ambas contam com instrumentos de atuação parecidos e que igualmente garantem a inclusão do problema tratado na agenda pública.

Vale ressaltar que todos os três instrumentos supracitados, e principalmente as Comissões Especiais e as Frentes Parlamentares, possibilitam também a participação do Legislativo na fase seguinte do ciclo de políticas públicas: o detalhamento de possíveis soluções e a formulação de políticas específicas. As CPEs e as frentes parlamentares são instâncias cuja própria essência é promover o debate intenso e especializado sobre a atuação governamental em áreas específicas. É natural, portanto, que delas surjam alternativas sobre como atuar objetivamente frente aos problemas que suscitaram sua instalação.

O próprio processo legislativo ordinário, contudo, oferece inúmeras possibilidades de atuação nessa etapa do ciclo. Compete à Alepe legislar sobre as matérias de competência do Estado, como define o art. 15 da Constituição Estadual. Dentre essas matérias, estão

inclusive aquelas cuja iniciativa é exclusiva do governador do Estado ou de outros poderes, uma vez que tais proposições devem tramitar normalmente e podem ser emendadas durante o processo legislativo, observando-se as restrições constitucionalmente estabelecidas.

A proposição de projetos de lei de iniciativa parlamentar já representa o detalhamento de uma possível solução para um problema público. Além disso, a tramitação de projetos oriundos de outros poderes pelas comissões parlamentares permanentes oferece uma importante oportunidade para que o Legislativo apresente soluções de políticas públicas alternativas ou complementares às que foram originalmente propostas.

O sistema de comissões permanentes é fundamental na etapa de detalhamento de soluções. A Alepe conta com 14 comissões permanentes que tratam de matérias substantivas; cada uma delas é responsável por emitir parecer, em suas respectivas áreas, sobre as proposições que lhes forem distribuídas, podendo inclusive apresentar emendas ou alterar completamente o projeto por meio de substitutivos.

Tais comissões contam ainda com prerrogativas, como a de elaborar proposições legislativas e a de promover estudos e pesquisas sobre temas de interesse público em suas áreas de atuação.¹⁴ Sendo assim, as comissões permanentes da Alepe contam com instrumentos reativos e propositivos para oferecer alternativas de ação para se lidar com problemas inseridos na agenda pública.

Vale salientar que o processo legislativo orçamentário, ou seja, aquele relativo à tramitação das leis orçamentárias, é de especial importância. As leis orçamentárias, e em especial a Lei Orçamentária Anual (LOA), representam a materialização do planejamento estatal e contêm as ações que de fato serão adotadas no exercício financeiro correspondente.

Sendo assim, o processo de apreciação das proposições de tal natureza, que ocorre dentro da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação, significa uma oportunidade ímpar para que os legisladores possam defender suas visões e opiniões quanto às melhores

12 Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, art. 139.

13 Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, art. 278-A.

14 Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, art. 93.

alternativas para a alocação dos recursos públicos. As emendas propostas ao orçamento estadual são efetivamente a expressão prática da opinião dos legisladores quanto à melhor maneira de agir em relação aos problemas que afetam a sociedade.

Uma etapa intimamente associada ao detalhamento de possíveis soluções é a própria fase de tomada de decisão, em que se define o curso de ação que será seguido para o enfrentamento do problema em questão. É neste ponto que culmina a própria formulação de políticas públicas. No processo legislativo estadual, tal etapa está associada ao Plenário, órgão deliberativo supremo do Parlamento¹⁵, que reúne a totalidade dos deputados.

Após todo o processo de identificação de problemas, inserção na agenda e detalhamento de possíveis soluções, com a emissão da opinião das comissões sob a forma de parecer, é neste momento que o Legislativo, de fato, delibera quanto à adoção ou não de determinada política.

As fases subsequentes do ciclo de políticas públicas são o planejamento da execução e a implementação da política. Elas são, por excelência, etapas sob a responsabilidade do Poder Executivo, já que este detém a responsabilidade de administrar, ou seja, de operacionalizar o planejamento estatal na forma autorizada pelo Legislativo.

Contudo, paralelamente à fase de implementação, ocorre o monitoramento da política pública. Como já se afirmou anteriormente, esse processo corresponde à supervisão da execução de uma política, com o objetivo de sugerir eventuais adequações. Um instrumento importante de participação do Parlamento nesse estágio é o Decreto Legislativo, previsto no art. 14, XIX, da Constituição Estadual.

Tal espécie normativa serve para “sustar [...] os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”.¹⁶ Em termos de políticas públicas, o Decreto Legislativo permite que os legisladores invalidem ações tomadas pelo Executivo durante a implementação da

política, caso julguem que tais ações não estão em consonância com a opção de política pública adotada na fase da tomada de decisão. Ou seja, o Decreto Legislativo é uma espécie de correção que o Legislativo pode adotar para que não haja incongruências excessivas entre a política formulada e aquela de fato implementada.

Por fim, há uma série de prerrogativas constitucionais e regimentais que concedem ao Legislativo um papel fundamental nas fases de monitoramento e avaliação. As prerrogativas derivam do art. 29 da Constituição Estadual, que confere à Assembleia Legislativa a responsabilidade pela “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta e fundacional”.¹⁷

Essa fiscalização é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, a quem o Legislativo pode solicitar a realização de inspeções e auditorias com a finalidade de gerar as informações necessárias ao desempenho da sua função de controle externo da atividade governamental.¹⁸ A responsabilidade pela fiscalização implica a necessidade tanto de supervisionar a execução das políticas públicas sob a responsabilidade do governo do Estado quanto de avaliar se as opções de políticas adotadas eram de fato as mais efetivas, ou seja, se tiveram o efeito esperado sobre a realidade social.

No mesmo sentido, cabe à Assembleia Legislativa “fiscalizar a execução do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais”.¹⁹ Como afirmado na primeira seção, as políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. A fiscalização do orçamento, portanto, não pressupõe somente monitorar se este é devidamente executado, mas também avaliar se a alocação presente dos recursos é a mais eficiente e eficaz para atingir os ditos objetivos socialmente relevantes.

Outros instrumentos disponíveis para o controle da ação governamental também ensejam a participação do Legislativo no

15 Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, art. 20, I.

16 Constituição do Estado de Pernambuco, art. 14, XIX.

17 Constituição do Estado de Pernambuco, art. 29, caput.

18 Constituição do Estado de Pernambuco, art. 30, IV.

19 Constituição do Estado de Pernambuco, art. 14, XX.

monitoramento e avaliação de políticas públicas. Podem ser citadas, por exemplo, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs), que apuram fatos determinados e estão previstas no art. 28 da Constituição Estadual e no art. 142 do Regimento Interno da Alepe. A Constituição Estadual confere, ainda, tanto às CPIs quanto às comissões permanentes, a prerrogativa de convocar autoridades como os secretários de Estado, o Procurador-Geral de Justiça e outros dirigentes da administração estadual para prestar pessoalmente informações sobre assuntos previamente determinados.²⁰

Cabe citar, por fim, a garantia constitucional de acesso dos parlamentares a informações relativas à administração estadual, informações essas que são essenciais para monitorar e avaliar as políticas governamentais. Para efetivar tal direito, a Constituição Estadual, em seu art. 13, § 3º, caracteriza como crime de responsabilidade o não atendimento do pedido de informação. O respaldo constitucional ao acesso à informação é indispensável para que o Legislativo possa desempenhar sua função de controle externo, o

que, dentro do ciclo de políticas públicas, corresponde à atuação parlamentar no monitoramento e avaliação das ações governamentais.

Vê-se que há uma série de mecanismos legais que asseguram a participação do Poder Legislativo em diversas etapas do ciclo de políticas públicas (tabela 1). Muitas dessas ferramentas, inclusive, estão associadas a mais de uma etapa desse ciclo. Apesar de se verificar uma preponderância do Poder Executivo na fase de implementação, há uma grande variedade de opções de atuação do Legislativo nas etapas em que se faz necessária a consulta à sociedade (identificação de problemas, inclusão na agenda e detalhamento de soluções), bem como nas fases associadas ao controle externo das atividades governamentais (monitoramento e avaliação).

Constata-se, portanto, a importância da utilização dos meios citados, não apenas para que o Poder Legislativo cumpra com sua missão institucional no Estado Democrático de Direito, mas também para garantir a formulação de políticas públicas que efetivamente atendam aos anseios da sociedade.

Tabela 1

INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

 Instrumentos de atuação do Poder Legislativo	Base Legal
Audiência Pública	CE, art. 28, § 2º, II
Comissão Parlamentar Especial	RI, art. 133, III
Frente Parlamentar	RI, art. 278-A
Tramitação de proposições nas comissões temáticas	CE, arts. 16 a 27
Processo Legislativo Orçamentário	CE, art. 15, I
Decreto Legislativo	CE, art. 14, XIX
Fiscalização da execução do PPA, LDO e LOA	CE, art. 14, XX
Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial	CE, arts. 29 e 30
Solicitação de inspeções e auditorias ao TCE	CE, art. 30, IV
Comissão Parlamentar de Inquérito	CE, art. 28
Convocação de autoridades para prestar esclarecimentos	CE, art. 13, § 2º
Pedido de Informação	CE, art. 7º, § 11 e art. 13, § 3º

Fonte: Constituição Estadual e Regimento Interno da Alepe.

20 Constituição do Estado de Pernambuco, art. 13, § 2º.

Diante das considerações realizadas durante a seção, fica claro que há uma gama de possibilidades de atuação do Legislativo na produção de políticas públicas, que vão além da elaboração de normas. Um dos grandes entraves para que haja de fato uma participação mais ativa na discussão crítica das políticas estatais é a desvantagem informacional do Legislativo em relação ao Executivo.²¹ Este último Poder “sempre se constituiu na principal fonte de informação dos parlamentares quando se tratava de avaliar propostas de políticas públicas”²², limitando assim a capacidade do Parlamento de atuar de maneira crítica e independente no processo de formulação e avaliação de políticas.

No plano federal, tal situação vem aos poucos sendo revertida, já que as duas casas do Congresso Nacional vêm fortalecendo progressivamente sua capacidade de coleta, produção e análise de informações por meio da estruturação dos seus núcleos de consultoria legislativa. A reversão de tal desvantagem informacional contribuiu para que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados assumissem uma posição mais proativa na produção de políticas públicas, como exemplificam o Estatuto da Igualdade Racial (Lei Federal nº 12.288/2010) e a Política Nacional de Irrigação (Lei Federal nº 12.787/2013), normas de amplo alcance social cuja autoria foi de parlamentares.²³

A reversão da mesma desvantagem informacional no plano estadual é essencial para que as assembleias legislativas possam utilizar de maneira mais efetiva as ferramentas que o desenho institucional lhes oferece para atuar criticamente na construção das políticas governamentais destinadas à resolução de problemas socialmente relevantes.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas não são meras fases de um ciclo, mas etapas essenciais na construção de soluções para problemas que afetam os cidadãos em seu cotidiano. Entender,

portanto, o funcionamento do referido ciclo é um passo essencial para que o Estado possa oferecer respostas efetivas aos anseios da sociedade, alocando seus recursos escassos de modo a efetivar direitos sociais previstos no ordenamento constitucional.

O ciclo de políticas públicas envolve a identificação dos problemas socialmente relevantes, a inclusão deles na agenda política e o detalhamento de soluções para enfrentar tais problemas. Após a escolha do curso a ser seguido, ocorre a implementação da política adotada e o concomitante monitoramento. Por fim, na fase da avaliação, é necessário julgar a efetividade das ações tomadas e constatar a eventual necessidade de mudança de estratégia.

O Poder Legislativo, imbuído de suas funções legislativa e fiscalizatória, tem um papel importante a desempenhar em praticamente todo o referido ciclo. Como citado na seção 4, instrumentos como as audiências públicas e as frentes parlamentares são de grande valia nas etapas em que é necessário ouvir a sociedade e propor alternativas de ação para enfrentar problemas públicos. Já as prerrogativas decorrentes da competência constitucional de controle externo da atividade governamental são instrumentos importantes para monitorar e avaliar as políticas e, assim, identificar os problemas que não foram adequadamente tratados e propor as correções no rumo de ação do Estado, reiniciando o ciclo.

Um dos principais entraves para assegurar o protagonismo do Parlamento no ciclo de políticas públicas é a assimetria informacional em relação ao Executivo, o que pode gerar um subaproveitamento das ferramentas de participação garantidas no ordenamento jurídico. A superação de tais entraves e o aproveitamento adequado dos instrumentos de participação fazem-se necessários para tornar o processo de produção de políticas públicas mais democrático e inclusivo.

21 ALMEIDA, Acir. *Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios*. Boletim de Análise Político Institucional, n. 7, p. 43-50. Ipea: Brasília, 2015.

22 ALMEIDA, Acir, op. cit., p. 49.

23 ALMEIDA, Acir, op. cit., p. 43-50.

6.

PERSPECTIVA PARA A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS DO ICMS CRÍTICA À SISTEMÁTICA DE DELIBERAÇÕES DO CONFAZ

Alexandre Torres Vasconcelos¹
Augusto Cesar Neves Lima Filho²

RESUMO: A Lei Complementar nº 24/1975 disciplina a sistemática de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS, que operam em favor dos entes federados como instrumentos de atração do capital privado para o estabelecimento de empreendimentos que promovam a economia de suas regiões. No entanto, a lei condiciona a criação dessas desonerações à aprovação unânime dos demais estados, exigência que reduz sobremaneira seu alcance, dada a dificuldade de se chegar a um consenso. A consequência, na prática, é que, mesmo sem essa aprovação, muitos entes acabam conferindo essas vantagens, criando um ambiente de insegurança jurídica e disputa federativa, também conhecida como guerra fiscal. Nesse sentido, o artigo propõe a crítica ao quórum de unanimidade exigido pela lei e a análise das iniciativas do Poder Legislativo pertinentes à matéria.

Palavras-chave: Direito Constitucional Tributário. ICMS. Benefícios Fiscais. Unanimidade.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Especialista em Gestão Tributária pela FTDR, bacharel em Direito pela UFC e bacharel em Ciências da Computação pela UFPE.

² Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

A concessão de incentivos fiscais é instrumento presente desde longa data no processo político-econômico do país.³ Seu principal objetivo é fomentar o desenvolvimento de setores e atividades definidos pela política governamental, por meio da redução do ônus tributário.

Dessa forma, todos os entes federados em maior ou menor grau se valem desses mecanismos para estimular o desenvolvimento em seus territórios, inclusive em observância a preceitos constitucionais (art. 3º da Constituição Federal de 1988):

Os benefícios fiscais configuram estímulo de índole econômica, introduzido pelo Poder Público, para que se tenha o exercício de determinadas atividades privadas, consideradas relevantes pelo legislador e que propiciem atingir os objetivos extrafiscais. Dentre eles, podemos citar: I) a redução das desigualdades regionais; II) a promoção do emprego, especialmente em áreas onde o desemprego é grande, ou haja carência de empregos a certas categorias de trabalhadores; III) a captação de investimentos a fim de promover a atividade econômica e empresarial em determinadas regiões do País; IV) o fomento das exportações, entre outros.⁴

Nesse sentido, a concessão de incentivos fiscais para tributos depende de lei autorizativa específica (art. 150, § 6º, CF/88). O objetivo do constituinte ao exigir essa formalidade foi evitar que desonerações sejam concedidas de maneira oculta, em diplomas legais que tratem de diversos outros assuntos. Isso poderia fazer a matéria passar despercebida e ser aprovada sem a devida discussão no parlamento.⁵

Em âmbito estadual, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de

Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é hoje o imposto de maior arrecadação dos estados e Distrito Federal. Tendo em vista seu elevado impacto nas operações dos contribuintes e na composição do preço de mercadorias e serviços, possui grande capacidade de servir como indutor econômico.⁶

Contudo, a Carta da República impôs um requisito adicional ao imposto em seu art. 155, § 2º, XII, g: a prévia deliberação e aprovação do benefício por estados e Distrito Federal, na forma de lei complementar. O procedimento para tanto é disciplinado na Lei Complementar nº 24/75, recepcionada pela CF/88, em que se exige a celebração de convênio entre esses entes federativos, previamente à concessão de benefícios fiscais ao ICMS.

Ao exigir maior rigor na criação de desonerações do imposto estadual, pretende-se evitar o fenômeno denominado guerra fiscal. Nele, os entes federados competem entre si na criação de benefícios cada vez maiores a fim de atrair investimentos privados a seus territórios.

O convênio foi o instrumento eleito pelo legislador para o referido ato de concessão de isenções, expressão tomada em sentido amplo, dado que a LC nº 24/75 é aplicável a concessões de incentivos e de benefícios fiscais de maneira geral. Ademais, os convênios são firmados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), órgão colegiado constituído pelos secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação de cada estado e do Distrito Federal, além do ministro da Fazenda.

Nessa esteira, o problema que se evidencia é que a compatibilização da referida norma com a Constituição envolve dificuldades jurídicas e práticas, porquanto há dispositivos que interferem no equilíbrio da Federação. Um dos pontos mais controvertidos é o art. 2º, §2º da lei, parte inicial, que estabelece: “A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados”.

3 BEVILACQUA, Lucas. *Incentivos Fiscais de ICMS e Desenvolvimento Regional*. São Paulo: Quartier Latin, Série Doutrina Tributária, vol. 9. p. 41. 2013.

4 CARVALHO, Paulo de Barros. *A Concessão de Isenções, Incentivos ou Benefícios Fiscais no âmbito do ICMS*. in: MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros. *Guerra fiscal*. Reflexões sobre a concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS. São Paulo: Noeses, p. 40. 2012.

5 AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 114-115. 2006.

6 BEVILACQUA, Lucas, op. cit., p. 56.

Como a lei exige a unanimidade de aprovação dos estados, quórum difícil de ser alcançado, a maior parte das propostas de concessão de benefícios do ICMS é rejeitada. Afinal, um só ente tem o poder de inviabilizar o que os outros 26 deliberaram. Mesmo aquele cujos representantes não tenham comparecido à reunião de celebração de convênio poderá vetar o resultado, se o fizer no prazo de 15 dias contados da sua publicação, nos termos do art. 4º, *caput* e § 1º da LC nº 24/75.

A consequência é que muitos estados perdem a oportunidade de utilizar mecanismos desonerativos do ICMS, os quais atuam na atração de investimentos privados, gerando empregos, movimentando a economia e aumentando a arrecadação tributária, indiretamente. Esses instrumentos são fundamentais na concretização do objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades regionais e sociais (arts. 3º, III; e 170, VII, da CF/88).

Aqueles que vedam a concessão das desonerações do ICMS o fazem com amparo no princípio do tratamento igualitário. Alegam que os incentivos proporcionam a alguns estados uma posição vantajosa na disputa pela atração do capital privado, em detrimento dos demais, prejudicando a competitividade interestadual.

No entanto, cumpre destacar que os estados menos desenvolvidos são os que mais precisam lançar mão de incentivos fiscais, uma vez que, via de regra, são pouco atrativos para investimentos privados por uma série de fatores: localização geográfica, falta de infraestrutura ou escassez de mão de obra especializada, de mercado consumidor ou de recursos naturais, entre outros.

Tomando em consideração esses fatores, percebe-se que a concessão de incentivos fiscais não gera um desequilíbrio na competição interestadual, mas restabelece as forças dos entes federados. Com efeito, trata-se de manifestação indisputável do princípio da isonomia.

Diante da ineficácia das deliberações do Confaz e premidos pela necessidade de criar políticas de incentivos fiscais em seus

territórios, os estados menos desenvolvidos, especialmente os das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, frequentemente não observam a exigência de deliberação prévia e unânime no Confaz para concessão de benefícios.⁷ Ignoram qualquer negativa do conselho e concedem, de maneira unilateral, por meio de lei própria, incentivos fiscais à revelia dos demais entes.

Assim, gera-se grande insegurança jurídica, afinal os contribuintes que observam a legislação estadual, a fim de aproveitarem os incentivos fiscais, ficam sujeitos à cobrança retroativa de valores já dispensados, caso o Poder Judiciário venha a determinar a inconstitucionalidade das leis concessivas. Mesmo os adquirentes das mercadorias podem ter glosados os respectivos créditos de ICMS nessa situação.

O Poder Legislativo tem se mobilizado na solução desse problema. Atualmente, tramita no Senado Federal projeto de lei complementar com o objetivo de alterar o referido quórum para maioria qualificada.⁸

Nesse contexto, fica evidente a necessidade de se tratar, com maior cuidado, o princípio da maioria no regime democrático, importante fundamento jurídico para solução do impasse. Na sequência, discute-se a contradição entre a exigência de unanimidade e os princípios democrático e federativo.

2. O PRINCÍPIO DA MAIORIA NO REGIME DEMOCRÁTICO

Em geral, um indivíduo nasce em uma comunidade constituída por uma ordem social preexistente. Essa ordem social, quando criada, assegura aos seus membros um certo grau de liberdade, a liberdade política e não a natural, que é típica da anarquia.

Segundo Hans Kelsen, “a liberdade política é a autodeterminação do indivíduo por meio da participação na criação da ordem social”⁹. O sujeito, pelo livre exercício do voto, determina seu destino político. Contudo, submete-se aos votos dos demais indivíduos que integram a ordem social da qual ele participa, de tal sorte

7 Lei estadual nº 11.675/1999, que consolida o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (Prodepe), foi aprovada sem observância da lei complementar nº 24/1975.

8 Maioria qualificada corresponde a um quórum mais rigoroso em comparação ao de maioria absoluta.

9 KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, p. 408. 2005.

que o conjunto de vontades é que determinará o destino daquela organização.

Em outras palavras, a autodeterminação de maneira absoluta exigiria a necessidade de um consenso, entre todos os sujeitos envolvidos, para que alguma modificação na ordem política fosse legítima.

Contudo, Kelsen percebeu logo a incompatibilidade de uma ordem social genuína com grau máximo de autodeterminação política, chegando a afirmar que tal configuração não se distingue de um estado de anarquia:

Na realidade social, o grau mais alto de autodeterminação política, isto é, um estado onde não é possível nenhum conflito entre a ordem social e o indivíduo, é praticamente indistinguível de um estado de anarquia. Uma ordem normativa que regula a conduta recíproca de indivíduos é completamente supérflua se todo o conflito entre a ordem e seus sujeitos estiver excluído a priori.¹⁰

Para que uma ordem social como o Estado seja possível e mantenha-se estável, é inegável que deva existir uma limitação à autodeterminação dos indivíduos. A solução dada pelo próprio Kelsen é a transformação do princípio de autodeterminação na regra de maioria. Segundo essa regra, o número de sujeitos que aprovam a ordem social será sempre maior que o número dos que a desaprovam, mas permanecem obrigados pela ordem. Quando o número dos que desaprovam a ordem ou uma de suas normas se tornar maior que o número dos que a aprovam, será possível a mudança.

A ideia é que a ordem social deva estar em concordância com o maior número possível de sujeitos e em discordância com o menor número possível de sujeitos. É nesse princípio de maioria que se fundamenta a democracia.

Como a liberdade política significa o acordo entre a vontade individual e a coletiva, o princípio da maioria assegura o mais alto grau de liberdade política possível dentro da sociedade. Considerando que a exigência

de unanimidade de pensamentos não tem serventia, o princípio de maioria é facilmente assimilável pela população como uma solução para determinar as regras que balizam sua organização social.

Se a opção fosse por uma maioria qualificada, como dois terços ou três quartos, então uma minoria de indivíduos poderia impedir uma modificação na ordem social. Portanto, não é difícil imaginar que essa ordem poderia estar em discordância com um número de sujeitos maior do que o número daqueles que estão em concordância.

Não cabe o argumento de que o direito da minoria será sempre repudiado. Seria verdade se ela fosse excluída do processo de criação da ordem jurídica pela vontade da maioria. Se a minoria não for eliminada, sempre haverá a possibilidade de que ela influencie a vontade da maioria.

Em uma democracia, a vontade da sociedade sempre deve ser manifestada por meio da discussão contínua entre maioria e minoria, não só no parlamento, mas também em outros veículos de opinião, como jornais, livros, canais de televisão, redes sociais e debates públicos. É essencial a manifestação da opinião pública, ao mesmo tempo em que deve ser assegurada a liberdade de expressão.

3. HARMONIZAÇÃO ENTRE EXIGÊNCIA DE UNANIMIDADE E PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E FEDERATIVO

A exigência de unanimidade é decorrência lógica do pacto federativo, como bem observou Kelsen¹¹, ao analisar que o direito de veto é capaz de evitar qualquer tentativa de rompimento da Federação. Afinal, possuindo todos os entes federados o mesmo poder e autonomia, não há como um só ente submeter-se à vontade dos demais.

Por isso, o autor afirma que o Estado federal não se conciliaria bem com o regime democrático, dado que este se fundamenta em

¹⁰ *Ibidem*, p. 409.

¹¹ KELSEN *apud* FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Unanimidade ou maioria nas deliberações do CONFAZ – Considerações sobre o tema a partir do Princípio Federativo*. Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT: Belo Horizonte, n. 59, p. 15, set.-out. 2012.

um princípio de maioria, ou seja, a formação das vontades majoritárias é reconhecida pelas vontades minoritárias. A paridade e autonomia dos estados-membros demonstra o perfil antidemocrático do Estado federal e tem fundamento em um princípio de homogeneidade.

Não obstante essas considerações, a Constituição Federal de 1988 reconheceu a convivência harmônica entre a forma federativa e o regime democrático no seu art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”.

A leitura desse dispositivo parece sinalizar uma contradição, que precisa ser harmonizada. Ocorre que o constituinte optou pela compatibilização entre a Federação e a Democracia, na qual aquela forma de Estado teve seu caráter tirânico mitigado em favor do princípio da maioria. Kelsen¹² admitia essa possibilidade, reconhecendo que os entes federados poderiam abrir mão de parte de seu poder em favor dessa regra. Consagrou-se, portanto, a harmonização entre o princípio democrático e o federativo.

A unanimidade não encontra suporte na Federação brasileira, que se constitui em Estado Democrático de Direito. Ela ameaça o pacto federativo no modelo proposto na CF/88 como visto acima, porquanto embarga o exercício da autonomia dos entes.

Nessa esteira é que se analisa o quórum de unanimidade estabelecido pela Lei Complementar nº 24/75, em seu art. 2º, § 2º, para a concessão de desonerações do ICMS:

*§ 2º A **concessão** de benefícios dependerá sempre de **decisão unânime** dos Estados representados; a sua **revogação** total ou parcial dependerá de **aprovação de quatro quintos**, pelo menos, dos representantes presentes (grifos nossos).*

O quórum unânime para deliberação acerca da concessão de benefícios fiscais

mostra-se incompatível com o regime democrático, que se baliza pela vontade da maioria. Há embasamento para sustentar que o citado dispositivo afronta os princípios democrático e federativo estabelecidos no art. 1º da Constituição Federal.

Note-se que nem mesmo a aprovação de emenda constitucional requer unanimidade de consenso, mas tão somente maioria qualificada. Assim, não faz sentido que uma lei complementar possa estabelecer um quórum maior do que aquele necessário para uma emenda à Constituição.

A Lei Complementar nº 24/75 foi redigida sob a égide da Constituição Federal de 1967, durante o regime autoritário. Na época, a concessão de desonerações do ICM (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias) por convênios interestaduais convivia com isenções concedidas pela União, segundo se verificava no art. 19, § 2º, da própria Carta: “A União, mediante lei complementar e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais”. Havia também uma política de desenvolvimento regional, baseada em incentivos fiscais relacionados com tributos federais, em especial com o Imposto de Renda.¹³

A autonomia política e financeira dos estados e do Distrito Federal estava bastante enfraquecida pelos sucessivos governos militares. No período de 1966 a 1978, os governadores, escolhidos em eleições indiretas, eram praticamente nomeados pelo Presidente da República.¹⁴

O quórum estabelecido pela lei atendeu às medidas centralizadoras do então Presidente Ernesto Geisel, que enxergava na competição fiscal intrafederativa um obstáculo ao controle da economia nacional.¹⁵

Nesse contexto, a exigência de prévia aprovação unânime dos estados e do Distrito Federal para que qualquer unidade da Federação concedesse isenção ou benefício fiscal do ICMS não tinha relevância, pois os entes federados não possuíam a autonomia

12 *Ibidem*, p. 15.

13 BEVILACQUA, Lucas. *Incentivos Fiscais de ICMS e Desenvolvimento Regional*. São Paulo: Quartier Latin, Série Doutrina Tributária, vol. 9. p. 38-43. 2013.

14 *Ibidem*.

15 LEAL, Saul Tourinho. *Proposta de Súmula Vinculante da Guerra Fiscal: Múltiplas Perspectivas*. Revista Dialética de Direito Tributário: São Paulo, n. 204, p. 83, 2012.

necessária para executar políticas locais de desenvolvimento e a própria União já fazia uso de mecanismos desonerativos do imposto de renda para estimular o desenvolvimento regional.

Saul Tourinho Leal contextualiza o nascimento da lei:

A missão do quórum trazido pela LC 24/1975 era impedir a competição intrafederativa por atração de investimentos mediante a concessão de estímulos fiscais. Aliado a isso, concentrou-se na União a competência para promover tal estímulo, mesmo se tratando do ICM, imposto de competência dos Estados.

Essa é a certidão de nascimento do quórum de unanimidade para aprovação dos convênios concessivos de estímulos fiscais. Um registro contrário ao que pretendeu a Constituição Federal de 1988 com o restabelecimento da democracia e a manutenção integral do modelo federativo.¹⁶

Após a transição democrática, o diploma regulador dos convênios de concessão de incentivos fiscais do imposto sobre circulação de mercadorias continuou sendo o mesmo, recepcionado pela nova ordem constitucional. Todavia, a LC n° 24/75 permanece com a mesma redação do regime anterior, entrando em contradição com a nova ordem constitucional.

O contexto político e econômico atual é totalmente diverso daquele em que foi editada a referida lei: a CF/88 veda à União instituir isenções de tributos da competência dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios; e a autonomia política e financeira desses entes federados foi fortalecida.

A Lei Complementar n° 24/75 vai além dos limites constitucionais, maculando a autonomia federativa por inviabilizar a concessão de benefícios fiscais com a exigência do quórum

de unanimidade. O equívoco da lei também fica evidente quando se constata, no mesmo art. 2º, § 2º, que, na revogação de um benefício, basta a maioria de quatro quintos. Quatro quintos dos estados, portanto, sobrepõem-se à unanimidade deles.

A experiência internacional demonstra que a competição fiscal, via desoneração de impostos, é compatível com o federalismo. O fomento da atividade econômica através de incentivos fiscais regionais é uma prática adotada em todo o mundo. É um dos poucos casos de incentivos admitidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme se depreende do relatório do Seminário sobre Competição Tributária de Entes Subnacionais, realizado em 2010.¹⁷

A maioria das federações utiliza incentivos com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais. Como verificou Leonardo Alcântara Ribeiro, nos Estados Unidos da América, as unidades federativas possuem ampla autonomia para determinar tanto a base de cálculo quanto a alíquota de seus tributos, podendo até escolher bases de cálculo já tributadas pelo ente central.¹⁸ A competição fiscal é totalmente admitida. Todavia, não há repasses de verbas federais para os estados.

No Canadá, prevalece um modelo misto de competição e cooperação tributárias. Assim como ocorre nos Estados Unidos, as províncias canadenses detêm liberdade para criar seu próprio sistema de tributação, podendo utilizá-lo na atração de investimentos. Entretanto, existe um código de conduta que impede a competição predatória entre as províncias, bem como a concessão de benefícios a empresas ineficientes ou em tamanho desproporcional em relação ao valor do empreendimento. Além disso, o poder central mantém um programa de equalização que transfere recursos a províncias com arrecadação abaixo da média das demais.¹⁹

Na Suíça, os cantões competem entre si por investimentos que possam estimular a atividade econômica, mediante a redução das respectivas alíquotas dos tributos. O

16 *Ibidem*, p. 84.

17 RIBEIRO, Leonardo Alcântara. *A Guerra Fiscal do ICMS sob uma perspectiva comparada de Competição Tributária*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://invente.com.br/nef/files/upload/2011/05/16/5-1-a-guerra-fiscal-do-icms-sob-uma-perspectiva-comparada-de-competicao-tributaria-rev-1.pdf>>, p. 27. Acesso em: 21 jun. 2018.

18 *Ibidem*, p. 2.

19 *Ibidem*, p. 23-25.

mesmo se verifica na Finlândia, com suas municipalidades.²⁰

Logo, não há impedimento de ordem constitucional que proíba a competição fiscal no Brasil. É necessário, tão somente, que exista uma regulação razoável da concorrência; é o que se propõe.

Partindo-se dessas premissas, pode-se fazer uma leitura harmônica do art. 155, §2º, XII, g, que trata dos incentivos fiscais, com o art. 174 da Constituição:

Art. 155. [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...]

XII - cabe à lei complementar: [...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. [...]

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (grifo nosso).

Ou seja, a própria Constituição destina ao estado a atividade de fomento, contribuindo para o fortalecimento da Federação. Esse papel cabe tanto à União quanto aos estados, pois a própria Carta, em seu art. 25, determina que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. Como a Carta não fez distinção entre entes federados no art. 174, considera-se que essa atuação cabe a todos. Nesse contexto, os incentivos fiscais do ICMS são um excelente instrumento para fomentar a economia dos entes federados.

O constituinte teve a visão da harmonia como meio de evitar a competição predatória do regime de concessões de incentivos fiscais, a guerra fiscal. Por isso envolveu todos os entes nas deliberações concernentes a incentivos fiscais do imposto, sem fazer menção à

unanimidade de votos. Esse quórum foi disposição de uma lei editada em uma ordem constitucional pretérita.

Não há como deixar de observar que o poder de veto é exagerado, na medida em que interfere na autonomia política das demais unidades, principalmente levando em conta que, no limite, será a vontade política de um contra a vontade política de vinte e seis entes federados. Esse quórum permite, por exemplo, que o Estado de São Paulo, o mais rico do país, vete um incentivo fiscal para a instalação de uma indústria no Amapá, que tem um parque industrial muito menor que o paulista, inviabilizando a redução das desigualdades regionais e sociais e concentrando a produção industrial em poucos estados.

O Brasil é um país com grande variedade econômica e social e diversidade de recursos naturais. Devido a isso, o processo decisório com vistas ao desenvolvimento depende de negociações intrincadas. Sendo notória a disparidade entre os estados, é evidente que o quórum de unanimidade exigido pela lei dificilmente será alcançado.²¹

A regra da unanimidade estabelecida pela Lei Complementar nº 24/75 inviabiliza o federalismo e a efetivação do princípio democrático, ao permitir a prevalência de uma minoria sobre a maioria.

4. PROPOSTAS ATUAIS DE SOLUÇÃO

Diante das inconsistências expostas acima acerca da unanimidade imposta pela lei em foco, foi apresentado no Senado Federal o PLC nº 407/2015 que prevê a retirada desse requisito, alterando a exigência para dois terços. O projeto atualmente encontra-se na Comissão de Assuntos Econômicos, porém houve a proposta de um substitutivo ajustando o quórum para maioria absoluta.

Os argumentos expostos até o momento na tramitação do projeto, inclusive em sua exposição de motivos, giram em torno da defesa da autonomia dos entes federativos, tal como explicado anteriormente.

²⁰ *Ibidem*, p. 28, 2010.

²¹ CARVALHO, Flávio Eduardo Silva de; SOARES, Júlio César. *A Lei Complementar nº 24/75 e a Guerra Fiscal*. Revista Jurídica Consulex: Brasília, n. 372, p. 21. 2012.

Tramita hoje no STF a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 198/DF, ajuizada em 2009 pelo governador do DF, na qual se impugna a unanimidade exigida pela LC nº 24/75. O autor acrescenta como argumento a violação ao princípio democrático, ao pacto federativo e ao princípio da proporcionalidade. Pede-se na ação que o Supremo declare a inconstitucionalidade do art. 2º, § 2º da referida lei, a fim de retirar a exigência de quórum unânime.

Caso seja julgada procedente a ação, é possível que o quórum a ser aplicado seja o de maioria relativa, tendo em vista a previsão do Regimento Interno do Confaz, que o utiliza de forma subsidiária.

Frise-se ainda que, na tentativa de solucionar a atual controvérsia acerca dos benefícios aprovados com inobservância à regra constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 160/2017, que permite a convalidação dos incentivos fiscais instituídos até 8 de agosto de 2017. Do referido ato normativo, foi aprovado o Convênio Confaz nº 190/2017, que regulamenta o procedimento de aplicação da lei.

Embora pareça ser um passo importante para minimizar a guerra fiscal, essa medida apenas resolve problemas do período passado, tendo em vista que a regra de unanimidade da Lei Complementar nº 24/75 permanece vigente. Assim, problemas com novos benefícios instituídos podem voltar a surgir caso os estados os instituem com desrespeito à celebração prévia de convênios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ICMS é tributo com conformação bastante específica na Constituição Federal, dada sua complexidade e impacto nas finanças dos estados-membros. Por esse motivo, o constituinte achou por bem manter a necessidade de procedimento específico para concessão de benefícios fiscais ao imposto, exigindo a deliberação prévia dos entes federativos.

Segundo a regulamentação prevista na Lei Complementar nº 24/75, a celebração de convênio entre os estados e o Distrito Federal, com aprovação unânime, é necessária para a concessão das desonerações.

Tal requisito provoca bastante divergên-

cia doutrinária, notadamente diante da dúvida que suscita em relação a sua compatibilidade com o princípio democrático, que possui regra de maioria.

À luz do modelo imposto pela Constituição Federal, em seu art. 1º, não parece ser adequada a manutenção de quórum tão elevado, tendo em vista que é uma exigência irreal diante das diferentes necessidades dos tantos estados da Federação, o que, na prática, inviabilizaria a tentativa de concessão de incentivos fiscais.

Deve-se ter em mente que a concessão de benefícios fiscais de maneira unilateral, sem observância da exigência de prévio convênio, cria insegurança jurídica aos contribuintes, que podem ser alvo de cobrança repentina de tributos caso as leis concessivas sejam invalidadas judicialmente.

7.

ORÇAMENTO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS ÚLTIMOS ANOS

Ednilson da Silva Cardoso¹
Mauro Soares Carneiro²



RESUMO: Um histórico dos últimos anos permite constatar que as leis orçamentárias sofreram relevantes alterações no país. Atualmente, exige-se não apenas o cumprimento da técnica orçamentária, mas, também, a disponibilização do máximo de informações que explanem as prioridades elencadas e o quadro fiscal projetado, a fim de propiciar os meios necessários para que os atores sociais fiscalizem a execução financeira, econômica e física. As leis orçamentárias devem representar uma pactuação fidedigna da realidade. Portanto, devem sofrer alterações mínimas ao longo de sua execução, uma vez que o seu conteúdo representa um compromisso do poder público com a sociedade. Em Pernambuco, desde o ano de 2003, o Governo do Estado segue a técnica preceituada no orçamento-programa, inovando na adoção de mecanismos de alinhamento da lei com os instrumentos de planejamento estratégico. Analisaremos neste artigo a execução orçamentária de Pernambuco nos últimos anos para avaliar se o compromisso orçamentário tem sido impactado.

Palavras-chave: Administração Financeira e Orçamentária. Leis Orçamentárias. Orçamento-Programa. Planejamento Estratégico. Controle Social.

1 Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Ciências Contábeis pela Favip.
2 Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em História pela UNB.

1. INTRODUÇÃO

A técnica orçamentária evoluiu, modificando o viés meramente financeiro, em que a peça orçamentária era vista em termos estritamente contábeis, para o âmbito estratégico, alinhando a lei orçamentária com o planejamento estatal. Nesse sentido, o artigo serve como base para uma reflexão inicial acerca da técnica utilizada nos instrumentos orçamentários do Estado de Pernambuco (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), no período de 2003 a 2017.

Serão sugeridas melhorias na técnica orçamentária do Estado a partir de um estudo comparativo com o Distrito Federal, Ceará, São Paulo e Minas Gerais. Também será examinada a tendência recente de utilizar as leis orçamentárias como instrumento de controle social.

Em seguida, analisaremos a compatibilidade entre o valor orçado e a execução orçamentária na série histórica que abrange o período de 2003 a 2017. Por fim, será apresentado o comportamento dos créditos adicionais e demais movimentações orçamentárias, além do seu impacto sobre o planejamento das contas públicas.

2. TÉCNICA ORÇAMENTÁRIA (2003 a 2017)

A presente análise busca avaliar de modo conjunto as três peças orçamentárias: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA). Essa compreensão é relevante, pois a Constituição Federal, ao criar esses três instrumentos de programação dos dispêndios públicos, buscou uma integração entre o planejamento orçamentário de médio e curto prazo. Desse modo, somente uma análise integrada dessas peças é capaz de sinalizar a técnica orçamentária escolhida pela

administração pública em determinado período histórico.

2.1. PPA 2004-2007

Antes de adentrar na análise pormenorizada da técnica utilizada, cumpre pontuar que apenas a partir do ano 2000 teve início o processo nacional de montagem da estrutura programática do orçamento, como bem salienta Ataíde:

É importante ressaltar que, apesar de a Constituição já ter havido estabelecido a compatibilidade entre planejamento e orçamento, só a partir do exercício de 2000 houve a unificação das classificações nos três instrumentos constitucionais de organização da despesa pública. Nomes e códigos de programas e ações passaram a ser comuns nas peças de planejamento orçamentário: PPA, LDO e Orçamento. Assim, pelo menos em termos de taxionomia, os instrumentos passaram a ser convergentes.³

Portanto, a análise das peças orçamentárias a partir de 2003 tem como viés técnico-metodológico a concepção do orçamento-programa que, na visão de Abreu⁴:

[...] constitui a agregação de um conjunto de iniciativas públicas dentro de uma mesma unidade de gestão, que seria o programa, esses operadores de opções de políticas públicas definidas pelos decisores de níveis estratégicos [...] vinculando o planejamento das atividades do estado à estrutura orçamentária organizada por programas.

O orçamento tradicional privilegia o controle em detrimento do planejamento, analisando a peça orçamentária sob uma perspectiva meramente contábil e financeira.

Já o orçamento-programa altera por

3 ATAÍDE, Pedro Antonio Bertone. *Avaliação do Plano Plurianual: Análise das Restrições à sua Integração ao Ciclo de Gestão Pública Federal*. Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Administração PPGA-UNB, dissertação de mestrado. Brasília, 2005.

4 DE ABREU, Cilair Rodrigues. *A produção de informação no contexto do orçamento-programa: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do Governo Federal*. Programa de Pós Graduação em Administração PPGA-UNB, dissertação de mestrado. Brasília, 2009.

completo a forma tradicional de gerir o orçamento público. Essa concepção trata as contas públicas de forma alinhada com o planejamento estratégico do governo. Além disso, estabelece metas e objetivos com unidades de medida que permitem o monitoramento de suas atividades, visando à criação de parâmetros que identifiquem a eficiência, a eficácia e a efetividade da intervenção pública.

As características do orçamento-programa em Pernambuco serão analisadas a partir do PPA 2004–2007, bem como das LDOs e LOAs referentes a esse período, a fim de identificar o alinhamento dessas peças com o aparato conceitual do orçamento-programa.

Primeiramente, cabe ressaltar que, conforme a visão pontuada por Giacomoni⁵, o orçamento-programa tem como principal critério de classificação a funcional-programática. No que tange à análise das peças orçamentárias do período de 2004 a 2007, frisa-se que a classificação encontra-se em consonância com a classificação funcional-programática prevista na Portaria Interministerial nº 42, de 14 de abril de 1999.

Vale salientar que, nas peças orçamentárias do período, verifica-se a ausência de subtítulo ou subação, que indicam a localização do gasto. A legislação da época não exigia esse nível de detalhamento.

Além disso, identifica-se claramente que as peças orçamentárias do Estado atuaram em conjunto visando ao alcance das opções estratégicas definidas na Lei nº 15.247/2003 (PPA 2004–2007) como diretrizes. No entanto, é necessário ressaltar alguns requisitos que ainda não estavam em consonância com os conceitos do orçamento-programa.

O primeiro aspecto refere-se à ausência de um instrumento de planejamento estratégico do ente governamental que justifique suas opções. Em outras palavras, o cidadão não conseguia compreender o processo de formatação das escolhas governamentais e o seu vínculo com o planejamento estratégico. Isso foi sanado apenas nas peças orçamentárias a partir de 2008.

Outro ponto relevante intrinsecamente ligado ao orçamento-programa foi a ausência de comprovação da participação popular nas escolhas e prioridades governamentais, uma vez que não houve metodologia exposta que demonstrasse a consulta popular como critério utilizado nas diretrizes orçamentárias.

2.2. PPA^s A PARTIR DE 2008

Passa-se à análise das peças orçamentárias a partir de 2008. A alternância na chefia do Poder Executivo do Estado, em 2007, alavancou uma nova concepção de governo, bem como uma reformulação das peças orçamentárias elaboradas para os anos seguintes.

Em 2007, o Governo de Pernambuco apresentou o modelo de gestão denominado *Todos Por Pernambuco*, baseado na aproximação entre planejamento estratégico e orçamento. Definiu-se então um marco de longo prazo, denominado Pernambuco 2035, com início em 2011, outro de médio prazo representado pelo PPA, e, por fim, um de curto prazo expresso pela LOA de cada exercício.

O Programa Pernambuco 2035⁶ elegeu uma visão de futuro e de posicionamento do Estado de Pernambuco para as próximas décadas. Os grandes alvos são: qualidade de vida, prosperidade, coesão social, educação e instituições de qualidade. Esses pilares são desdobrados em 15 metas e 35 objetivos, e o planejamento de longo prazo guia e exige coerência das peças de médio e curto prazo.

Na sequência, surge o PPA como instrumento de planejamento de médio prazo. Cabe registrar que, em 2007, o governo passou a adotar o modelo de participação popular para a elaboração do PPA, por meio do ciclo de seminários do *Todos Por Pernambuco*. O seminário suscitou 12 fóruns de consulta e debate popular, sendo cada encontro realizado em uma região de desenvolvimento.⁷

Em 2007, o ciclo de seminários teve a participação de 5 mil pessoas, com um total de 2,6 mil propostas. Dessas, 102 foram incluídas como metas prioritárias do governo no PPA. Já

5 GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

6 Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/pe2035/2035-visao-de-futuro>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

7 PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão*. Volume 8. Seminário Todos por Pernambuco. Recife, 2016.

em 2011, os números apresentaram aumento significativo. Foram 13 mil participantes e 26 mil propostas resultando em 236 metas prioritárias, o que equivale a 42% do total de metas de maior relevância de monitoramento. Em 2015 foram 18 mil participantes e 19 mil propostas.⁸

O modelo de gestão *Todos por Pernambuco* traz o Mapa da Estratégia como documento basilar que define as prioridades da administração pública para os próximos quatro anos de vigência do PPA. O mapa é formulado a partir de quatro fontes: seminários, programa de governo, Pernambuco 2035 e o legado da estratégia advindo do último ciclo do PPA.

O Mapa da Estratégia⁹ se divide em visão do futuro, premissas, focos prioritários, perspectivas (temas estruturantes sob os quais estão agrupados os objetivos estratégicos), objetivos, resultados, produtos e atividades.

Até o ano de 2007, o PPA não se encontrava completamente integrado à estrutura de planejamento estratégico concebida pelo plano de gestão, e não havia o detalhamento por subação.¹⁰ Apenas em 2009, o Governo de Pernambuco conseguiu o alinhamento das peças orçamentárias com o modelo de gestão. Já quanto ao nível de detalhamento por subação, o Estado iniciou sua estruturação a partir do PPA 2011–2014.

Interessante notar que, a partir de 2009, o Governo de Pernambuco consegue um alinhamento do planejamento estratégico com as peças orçamentárias, de tal modo que cada eixo estruturante do *Balanced Scorecard*, documento que planifica a estratégia governamental, encontra um nível da classificação funcional-programática conforme a tabela 1, adaptada da Lei nº 15.703/2015, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2016–2019:

Tabela 1

BALANCED SCORECARD – PPA 2016–2019 (GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO)

Estratégia	Estrutura Orçamentária	Indicadores
Perspectiva	Função	Impacto
Objetivos	Subfunção	
Resultados	Programa	Resultado
Produtos	Ação	
Atividades	Subação	Processo

Fonte: PPA 2016–2019, Lei Estadual nº 15.703/2015.

Observa-se que há um alinhamento administrativo entre o planejamento estratégico governamental e as peças orçamentárias, de modo que as escolhas orçamentárias encontram-se coordenadas com os esforços estratégicos eleitos pelo governo e pactuados com a sociedade.

Então, verifica-se que os requisitos técnicos do orçamento-programa encontram-se preenchidos quanto à classificação funcional-

programática. Além disso, nota-se que os instrumentos orçamentários adotam um critério de alinhamento estratégico inovador e referencial.

2.3. COMPARAÇÃO COM OUTRAS UNIDADES FEDERATIVAS

Deve-se frisar que, comparado às demais unidades da Federação elencadas no presente artigo, o Estado de Pernambuco é referência no

8 Não foram localizados os dados referentes às metas prioritárias para o ano de 2015.

9 Disponível em: <<http://seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-mapa-da-estrategia>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

10 Nos termos da Lei nº 15.703/2015 (PPA 2016–2019) define-se subação ou subtítulo como as atividades, as operações especiais e os projetos que serão trabalhados em subtítulos, utilizados para especificar a localização física ou os objetos contidos na ação. A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar o foco, os custos e os impactos da ação governamental.

alinhamento da estratégia governamental com os instrumentos orçamentários, bem como na inserção da participação popular.

A análise das peças orçamentárias revela que Pernambuco, São Paulo, Distrito Federal e Ceará são as unidades da Federação que descrevem até a localização física dos gastos no âmbito do PPA, bem como elegem indicadores para esse nível de programação. Todavia, no caso pernambucano, a metodologia de escolha dos indicadores, explicitados nas peças orçamentárias, revela-se pouco sofisticada.

Nesse sentido, observa-se que a leitura dos indicadores eleitos não apresenta o tipo (impacto, resultado ou processo), o valor de referência atribuído e a metodologia utilizada. Além disso, os indicadores encontram-se restritos à subação, enquanto o mais interessante seria a designação desses medidores, pelo me-

nos para os programas orçamentários visando à aferição dos resultados mais estruturantes.

Os estados de São Paulo e Minas Gerais são referência na padronização de indicadores. A metodologia utilizada pelo governo paulista explicita o tipo de indicador utilizado, o público alvo, a taxa de medição atual e a projetada para o futuro para os objetivos estratégicos e os programas orçamentários.¹¹

O Governo de São Paulo escolhe objetivos estratégicos, bem como indicadores de impacto que serão observados por meio da tendência esperada. Adiante, esses objetivos são desdobrados em programas e ações, em que se mensuram indicadores de produto.

Na tabela 2, segue um exemplo de indicadores de impacto e de resultado referentes ao Plano Plurianual 2016–2019 do Governo do Estado de São Paulo:

Tabela 2

Exemplo de objetivo estratégico no PPA 2016–2019 (Governo do Estado de São Paulo)

Objetivo Estratégico: São Paulo sem pobreza e com menor desigualdade social				
Indicador de impacto	Valor mais recente	Período de referência	Fonte de informação	Trajetória esperada
Índice de Gini da Renda Domiciliar Total (unidade)	0,47	2013	Fundação Seade, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, com base nos dados IBGE e PNAD	Descendente

Fonte: PPA 2016–2019 do Governo do Estado de São Paulo, Lei Estadual nº 16.082/2015.

Tabela 3

Exemplo de programas e ações orçamentárias no PPA 2016–2019 do Governo do Estado de São Paulo

Programa: 0936 - Fornecimento de sangue, componentes e derivados				
Objetivos estratégicos associados: Sociedade saudável, com maior qualidade de vida e longevidade				
Indicadores de resultado de programa	Valor mais recente	Período de referência	Fonte da informação	Meta ao final do PPA
Percentual de bolsas de sangue coletadas pelos hemocentros em relação ao número de bolsas a serem contratadas pela SESSP	85,5	2014	Sistema de Hemovigilância/SES-SP	100
Produto: Bolsas de hemocomponentes processados				
Indicador de produto	Valor mais recente	Período de referência	Fonte da informação	Meta ao final do PPA
Número de bolsas de concentrados de hemácias processadas (unidade)	167292	2014	Sistema de Hemovigilância/SES-SP	951.780

Fonte: PPA 2016–2019 do Governo do Estado de São Paulo, Lei Estadual nº 16.082/2015.

11 Lei nº 16.646/2017 do Estado de São Paulo, quadro XIX, e Anexo II da Lei nº 16.082/2015, Anexo II, do Estado de São Paulo.

O Governo de Minas Gerais também adota, na Lei Orçamentária Anual, um modelo muito in-

teressante de descrição da meta física e eleição de indicadores para os programas orçamentários:

Tabela 4

Descrição de meta física na LOA 2018 do Estado de Minas Gerais (Lei nº 22.943/2018)

Programa de trabalho	Desenvolvimento de atividades de educação e capacitação em recursos hídricos	
Produto participante	Unidade de medida	Meta física
	Escolas agrícolas	22

Fonte: Lei Orçamentária Anual do Estado de Minas Gerais, Lei Estadual nº 16.082/2015.

Portanto, seria indicado que o PPA do Governo de Pernambuco explicitasse, ao menos, a metodologia para apuração da meta a ser realizada, o tipo de indicador utilizado e os valores de referência e, por fim, criasse indicadores para os programas orçamentários.

Outro ponto passível de discussão é a impossibilidade de verificar a realização das metas físicas em qualquer meio público de acompanhamento.

A análise comparativa demonstra que o governo do DF é uma referência desse acompanhamento por meio do relatório gerencial de desempenho físico-financeiro dos programas orçamentários¹², disponibilizado bimestralmente, em conformidade com o art. 90, § 1º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2018.

A tabela 5 exemplifica o relatório gerencial de desempenho físico-financeiro dos programas orçamentários:

Tabela 5

Relatório gerencial do desempenho físico-financeiro dos programas orçamentários do Governo do Distrito Federal até o fim do 1º bimestre de 2018

Projeto – Atividade – Op. Especiais/Subtítulo	Dotação inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	% Liquidado/Autorizado
Concessão de benefícios assistenciais / benefícios excepcionais - DF	3.904.000	3.904.000	317.090	317.090	8
Meta (LOA): 1.200 (pessoa assistida - unidade)	Pessoas assistidas: janeiro: 539; fevereiro: 490				

Fonte: Relatório de Desempenho Físico-financeiro dos Programas Orçamentários até o fim do 1º bimestre de 2018.

Em síntese, a partir da análise comparativa com outros estados, seria conveniente para o Governo de Pernambuco melhorar o sistema de escolha dos indicadores no corpo das peças orçamentárias, bem como disponibilizar publicamente o cumprimento das metas físicas.

Esses requisitos são cruciais para a execução ideal do orçamento-programa, uma

vez que essa técnica opera em duas vertentes. A primeira é o alinhamento do orçamento com a estratégia governamental; a outra, a garantia de instrumentos de controle e acompanhamento da gestão orçamentária visando atingir as metas e objetivos estabelecidos.

A fim de cumprir os preceitos presentes no orçamento-programa, seria prudente que

12 Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/#/orcamento/relatorios-gerenciais>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

a LOA indicasse, de acordo com a localização geográfica, a região administrativa onde será alocada a dotação prevista, como ocorre na maioria das peças orçamentárias analisadas por amostragem no presente estudo. Uma

referência é a LOA do Estado do Ceará¹³, em que cada ação apresenta a região administrativa onde o gasto será alocado.¹⁴ Na tabela 6, segue exemplo extraído da LOA 2018 do Estado do Ceará:

Tabela 6

Demonstrativo de Créditos Orçamentários (LOA 2018: Governo do Estado do Ceará)

Demonstrativo de créditos orçamentários						
Órgão	Fundo Estadual de Saúde (Fiscal / Seguridade Social)					
Unidade Orçamentária	16ª Coordenadoria Regional de Saúde – CAMOCIM					
Atividade	Desenvolvimento das ações nas comissões intergestoras regionais					
Natureza da despesa						
Região	CE/GD	MOD	FONTES	IDUSO	RP	VALOR
5	3/33	90	291.00	1	1	190.000,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual do Estado do Ceará, 2018.

Por fim, no PPA 2016–2019 do Estado de Pernambuco, observa-se que são orçados valores para os programas com referência ao ano de 2016, bem como um único valor que equivale aos períodos de 2017 a 2019. Se compararmos com as outras unidades federativas pesquisadas no presente artigo, como o Distrito Federal e Minas Gerais, são utilizados valores individualizados para cada exercício.

Nesse sentido, observa-se que as peças orçamentárias têm avançado além do escopo legal e cada vez mais se tornam um meio eficaz de disponibilizar informações gerenciais da execução financeira e física que permitam o controle social, com o objetivo de retirar da administração pública o monopólio das informações.

Portanto, a tendência para as peças orçamentárias é ampliar os níveis de detalhamento da previsão das receitas e da fixação da despesa, além de garantir a publicidade de relatórios governamentais que

asseguem o acompanhamento da execução orçamentária, financeira e física.

3. ANÁLISE DAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS DE PERNAMBUCO

Esse capítulo analisa o percentual de créditos adicionais e de execução orçamentária. A apresentação desses dados parte do pressuposto de que o modelo de gestão eleito por Pernambuco é participativo e estratégico. Portanto, qualquer alteração no formato ideal desse modelo desvirtua e influi no que foi pactuado coletivamente e estrategicamente, como explanado no capítulo anterior.

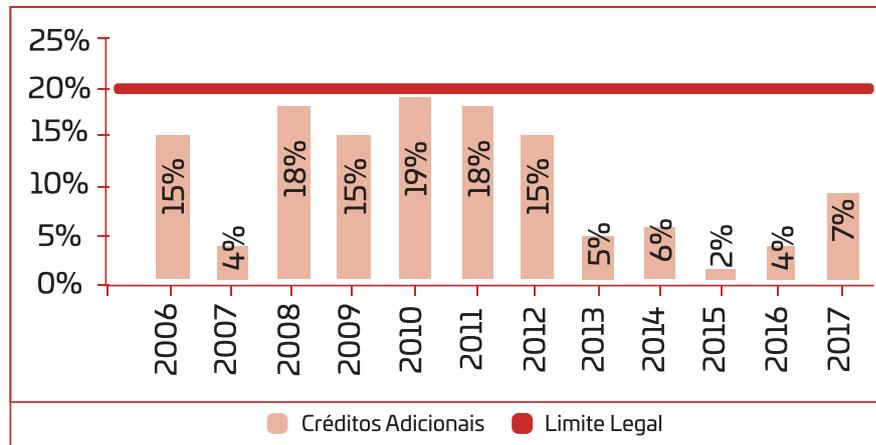
Inicialmente, serão analisadas as modificações ocorridas no orçamento do Estado de Pernambuco, por meio de créditos adicionais (suplementar, especial e extraordinário), visando medir o percentual realizado em cada exercício.

¹³ Lei nº 16.199/2016, do Estado do Ceará.

¹⁴ Anexo II, Tomo I, da Lei nº 16.199/2016, do Estado do Ceará.

Gráfico 1

PERCENTUAL DE CRÉDITOS ADICIONAIS



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º Bimestre (2006 a 2017), Estado de Pernambuco.

O gráfico 1 revela que, desde 2013, Pernambuco tem ajustado a utilização de créditos orçamentários para padrões inferiores a 7%. Essa medida é relevante e demonstra uma boa prática orçamentária, uma vez que os créditos adicionais representam uma alteração unilateral da pactuação coletiva expressa nas leis. Destaca-se que a apuração do limite legal parte da dotação inicial.

Além disso, é importante tratar, especificamente, do crédito suplementar. Vale dizer que o inciso IV, do art. 10, da Lei nº 16.275, de 26 de dezembro de 2017 (LOA 2018) autoriza o Poder Executivo, durante o exercício vigente, a:

*Abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a **20% (vinte por cento)***

do total da despesa fixada nesta Lei, com a finalidade de atender a insuficiências de dotações constantes do Orçamento Fiscal, do Orçamento de Investimento das Empresas e de créditos adicionais, na forma do que dispõem os arts. 7º e 40 a 43, da Lei Federal no 4.320, de 1964, e os arts. 34 a 39, da Lei nº 16.148, de 2017, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de grupos de despesa e categorias econômicas, de ações. (grifo nosso).

Para fins de comparação, apresenta-se tabela com os limites permitidos pelas unidades federativas estudadas para abertura de créditos suplementares, por meio de Decreto do Poder Executivo:

Tabela 7

Limite por UF para abertura de créditos suplementares por Decreto do Poder Executivo

Unidades Federativas	Percentual autorizado na LOA
Ceará	25%
Distrito Federal	25%
Minas Gerais	20%
São Paulo	17%
Pernambuco	20%
Média	20%

Fonte: LOAs referentes ao exercício de 2018 dos estados listados.

Entende-se como crédito suplementar uma modificação posterior à aprovação do orçamento com o intuito de reforçar uma dotação que não foi suficiente para custear a despesa prevista. Sob o ponto de vista da

gestão, o crédito suplementar evidencia uma falha na programação, uma vez que o valor previsto foi insuficiente para atender à despesa. Destaca-se que os créditos suplementares têm autorização contida no próprio texto da LOA.

Tabela 8

Percentuais de Alterações Orçamentárias por meio de Fonte de Anulação R\$1,00

-	2013	2014	2015	2016	2017
Dotação Inicial	31.915.658.500	31.042.231.800	31.964.816.300	30.364.426.600	31.070.708.600
Alterações (Anulação)	4.140.004.691	3.803.318.089	5.374.518.067	4.318.347.752	5.070.716.682
Percentual (Alteração)	12,97	12,25%	16,81%	14,22%	16,32%

Fonte: Demonstrativo de Créditos Adicionais por UG (2013 a 2017) – Balanço Geral do Estado de Pernambuco.

Conforme exposição acima, os percentuais de alterações orçamentárias que utilizaram a fonte de recursos de anulação de dotações existentes estão abaixo do limite de 20% constante na LOA. Contudo, do ponto de vista da gestão orçamentária, essas alterações representam uma mudança no planejamento governamental.

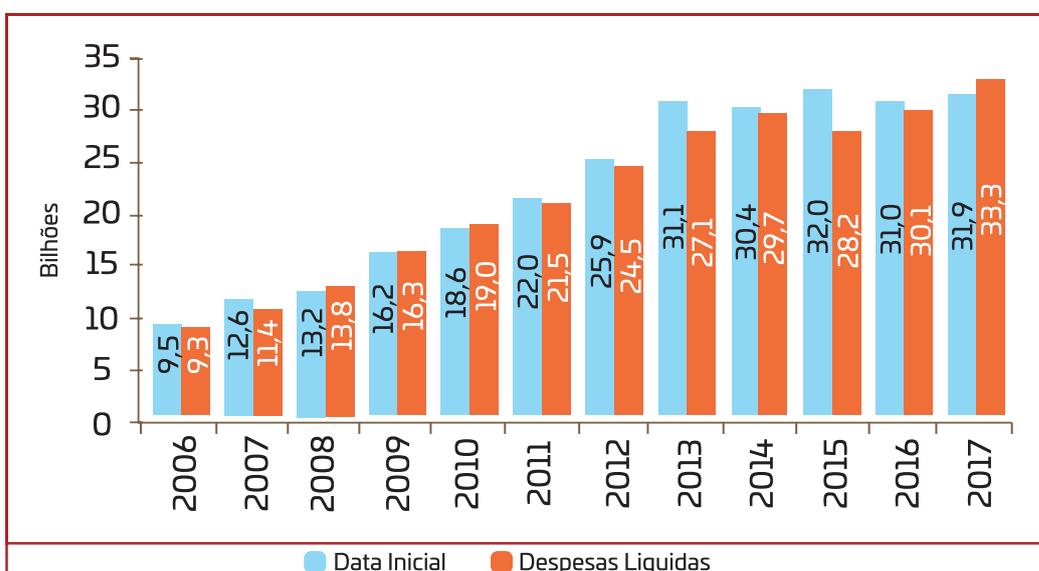
É relevante dizer que não foram encontrados os critérios utilizados para a anulação de uma dotação nas pesquisas

realizadas para a elaboração do artigo. Sendo assim, entende-se que dentro de uma dotação estão programas, ações e subações que por vezes sofrem anulações de dotações e, conseqüentemente, modificação do seu planejamento, e talvez até da sustentação da sua eficiência.

A seguir, compara-se a dotação inicial frente à despesa executada, a fim de mensurar a distorção entre o planejamento inicial e a despesa liquidada no término do exercício:

Gráfico 2

DOTAÇÃO INICIAL x DESPESAS LIQUIDADAS



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º Bimestre (2006 a 2017).

De acordo com o gráfico 2, percebe-se que a despesa liquidada ultrapassou o valor da dotação inicial apenas nos exercícios 2008, 2009, 2010 e 2017. Ou seja, nos demais exercícios, a despesa orçada na LOA, que desconsidera os créditos adicionais, foi suficiente para cobrir as despesas executadas (liquidadas) ao fim de cada ano.

Pode-se deduzir que, na maioria dos exercícios, o governo tem acertado a previsão orçamentária e elaborado peças de acordo com a realidade do cenário econômico local. No entanto, deve-se destacar que, no exercício de 2017, a diferença entre a liquidação e a dotação inicial foi na ordem de R\$ 1,4 bilhão.

Por meio de alguns indicadores orçamentários, o capítulo traçou, de forma panorâmica, como a dotação inicial, pactuada na lei orçamentária, tem sido impactada na gestão orçamentária. Destaca-se que o valor orçado ao longo dos anos tem se aproximado da liquidação, o que representa um fator positivo. No entanto, o déficit orçamentário ocorrido no exercício de 2017 é um sinal de preocupação quanto ao equilíbrio das contas públicas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 2003, as peças orçamentárias do Estado de Pernambuco vêm cumprindo os requisitos legais e teóricos da metodologia do orçamento-programa. A partir de 2007, observa-se um esforço do Governo de Pernambuco em alinhar sua estratégia aos instrumentos orçamentários.

Esse esforço em incrementar as peças orçamentárias dentro da engrenagem estratégica do Estado se tornou uma referência de tal forma que todos os níveis do planejamento estratégico possuem sincronia dentro da classificação funcional-programática do orçamento. Atualmente, pode-se afirmar que o orçamento do Estado de Pernambuco reflete as opções estratégicas pactuadas coletivamente.

No entanto, nos últimos anos, as leis orçamentárias refletem a tendência de exigir do Estado a disponibilização do máximo de informações possíveis. Ou seja, que o governo explique ao cidadão as projeções e as escolhas efetuadas, bem como permita o

acompanhamento da execução orçamentária, financeira e física.

Nesse sentido, a partir da análise comparativa com Ceará, Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais e São Paulo, algumas medidas foram propostas visando sofisticar a metodologia do orçamento-programa, bem como facilitar o monitoramento da execução física.

As medidas sugeridas foram a melhoria da metodologia de escolha dos indicadores de medição utilizando como modelo os estados de São Paulo e Minas Gerais, a disponibilização de um documento para acompanhamento da execução das metas físicas tendo como referência o Distrito Federal, a definição na Lei Orçamentária Anual da regionalização do gasto e, por fim, a indicação de valores anuais para cada programa orçamentário no Plano Plurianual.

Essas sugestões buscam aprimorar os instrumentos orçamentários, refletindo a nova tendência de maximizar o nível de informações para tornar ainda mais efetivo o controle social.

Por fim, analisou-se a execução orçamentária nos últimos anos com o objetivo de verificar até que ponto a lei orçamentária, que é o instrumento de pactuação coletiva do gasto público, tem sido modificada e alterada.

Observa-se que Pernambuco formatou nos últimos anos peças orçamentárias que tiveram sincronia com a sua execução. Além disso, a utilização de créditos orçamentários suplementares por meio de decretos do Poder Executivo encontra-se em patamares aceitáveis e dentro da média das unidades federativas observadas no presente artigo.

REFERÊNCIAS

ALÉM DAS COTAS ELEITORAIS: MECANISMOS PARA AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO FEMININA NO LEGISLATIVO BRASILEIRO

ALVES, José; ARAÚJO, Clara. *Impactos de indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas*. Revista Dados: Rio de Janeiro, p. 535-577. 2007.

ANDRADE, et al. *Participação Política das Mulheres: Desafios para a Equidade*. Revista Jurídica da UNI7: Fortaleza, p. 43-64. 2017.

ARAÚJO, Clara; ALVES, José Eustáquio Diniz. *A política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a sub-representação feminina*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/poder-e-participacao-politica/referencias/politica-e-genero/a_pol_tica_de_cotas__o_sist.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2018.

ARAÚJO, Clara. *As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais*. Revista Dados: Rio de Janeiro, n. 44, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000100006&lng=en&nrm=iso&tln_g=pt>. Acesso em: 21 mar. 2018.

ARCHENTI, Nélide. *El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas*. In: Revista de Derecho Electoral, n. 17, enero-junio, p. 247-268. 2014.

ARCHENTI, Nélide; TULA, Maria Inés. *Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridade en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador*. In: América Latina Hoy, n. 66, enero-junio, 2014, p. 47-68. 2014.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 15 mai. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1946. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm> Acesso em: 6 abr. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 9.100 de 29 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19100.htm>. Acesso em: 7 mar. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm> Acesso em: 7 mar. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 4.377 de 13 de setembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 15 mai. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 12.034 de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm> Acesso em: 7 mar. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 13.165 de 29 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm> Acesso em: 7 mar. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Federal nº 13.487 de 6 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm>. Acesso em: 6 de abr. 2017.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Parcial nº 3 da Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

CAMPOS, Bárbara Lopes; TOLLEDO, Luisa Novais. *Poder e igualdade de gênero: Políticas de cotas para mulheres nos países da América Latina*. Ed. Mosaico, vol. 7, n. 11, p. 149-173. 2016.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *Gender quotas Database*. Disponível em: <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/reserved-overview>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (IPU). *Comparative data by country*. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

MARTINS, Eneida. *A política de cotas e a representação feminina na Câmara dos Deputados*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

MEDERO, Gema. *Los "sistemas de cuota" y sus efectos en los parlamentos y en los partidos políticos*. Revista de Estudos Feministas: Florianópolis, p.703-724. 2010.

ONU MULHERES; CEPIA. *O progresso das mulheres no Brasil: 2003-2010*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/progresso.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2018.

PROCURADORIA ESPECIAL DA MULHER. SENADO FEDERAL. + *Mulheres na Política*. Secretaria de Editoração e Publicações, SEGRAF. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/510155>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

QUINTELA, Débora Françolin; DIAS, Joelson Costa. *Participação política das mulheres no Brasil: das cotas de candidatura à efetiva paridade na representação*. Revistas de Estudos Eleitorais: Recife, n.1, p. 193-210. 2017.

SABINO, Maria Jordana Costa; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales. *Igualdade de gênero no exercício do poder*. Revista Estudos Feministas: Florianópolis, p.713-734. 2015.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. *Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos*. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina Jardim; JORDÃO, Fátima (Org.). *Mulheres nas eleições de 2010*. São Paulo: ABCP, p. 417-452. 2012.

SALGADO, Eneida et al. *Cotas de gênero na política: entre a história, as urnas e o parlamento*. Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito: Paraíba, p. 156-182. 2015.

SILVA, Ellen da; HARVEY, Isadora Lopes. *A política de cotas na América Latina como impulsora da representação feminina na câmara baixa*. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, p. 55-67. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 319. 2007.

SOUZA, Rosemeire Nunes de. *Cotas de gênero na política: ações afirmativas para o fortalecimento da democracia*. Monografia, Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo, 2017. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/Juridica/article/viewFile/6030/5739>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

SPOHR, Alexandre, et al. *Participação Política de Mulheres na América Latina: o impacto de cotas e de lista fechada*. Revista Estudos Feministas: Florianópolis, p. 417-441. 2016.

VENTURINI, Anna Carolina; VILLELA, Renata Rocha. *A inclusão de mulheres no parlamento como medida de justiça social: análise comparativa dos sistemas de cotas do Brasil e da Bolívia*. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, p. 69-83. 2016.

WORD ECONOMIC FORUM. *The Global Gender Gap Report*. Suíça. 2017.

Como citar este artigo:

ANDRADE, Giordano Castro de; FREIRE, Maria Camila. *Além das cotas eleitorais: mecanismos para aumentar a participação feminina no legislativo brasileiro*. Revista de Estudos Legislativos, n. 3, 2018. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA PERNAMBUCANA: UMA ANÁLISE DO COMÉRCIO EXTERIOR

BRASIL (2018). Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Disponível em: <<http://>>

comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 15 mai. 2018.

KRUGMAN, P. *Geography and trade*. Cambridge: MIT Press, 1991.

NORTH, D. C. *Teoria da localização e crescimento econômico regional*. In: Schwartzman, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1977.

PERNAMBUCO. Condepe/Fidem. *Sensor da Economia Pernambucana*. Janeiro, 2018.

SANTOS, Thaís Amaral; ALMAS, Rodinaldo Silva. *Análise das exportações da região Nordeste nos anos de 2005 e 2015: uma aplicação do método Shift-Share*. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Ciências Sociais Aplicadas (NEPAAD) - DCSA - UESB: (Bahia), ano 14, n.24, jul.-dez. 2017.

SCHWARTZMAN, J. *Nota introdutória*. In: Schwartzman, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1977.

VIANA, F.D.F. *Inserção externa e competitividade da região Nordeste no período pós-abertura comercial: uma análise a partir do método shift-and-share e de indicadores de competitividade revelada*. Uberlândia, 133 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, 2006.

Como citar este artigo:

PONTES, André Pimentel. *Internacionalização da Economia Pernambucana: uma análise do Comércio Exterior*. Revista de Estudos Legislativos, n. 3, 2018. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

A IMPLANTAÇÃO DO BRT NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

99. *Descubra os bairros em que motoristas perdem mais tempo no trânsito*. Disponível em: <<https://medium.com/para-onde-vamos/descubra-os-bairros-em-que-motoristas-perdem-mais-tempo-no-congestionamento-8f5b9f444f6a>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Manual de BRT – Bus Rapid Transit*. Guia de Planejamento. 2008. Disponível em: <<https://www.itdp.org/wp-content/uploads/2014/07/1.-Manual-de-BRT-em-Portuguese-Guia-de-Planejamento.pdf>> Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. *Mobilidade urbana é desenvolvimento urbano!*. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/922/922.pdf>> Acesso em: 12 dez. 2017.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro. *Desafios da mobilidade urbana no Brasil*. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2198.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CERVERO, Robert. *Linking urban transport and land use in developing countries*. *Journal of Transport and Land Use*, 2013, p.7–24. Disponível em: <<http://www.reconnectingamerica.org/assets/Uploads/20130501425-1866-1-PB.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2017.

CHAHAD, Allen. *Fifa divulga as cidades-sede da Copa de 2014*. Portal Terra. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/esportes/futebol/copa-2014/fifa-divulga-as-cidades-sede-da-copa-de-2014,e51858cdd459a310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

ICPS. *Eventos do Mobilidade Recife – Oficinas participativas*. Atas. Disponível em: <<http://planodemobilidade.recife.pe.gov.br/node/61159>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

ICPS. *Plano de Mobilidade Urbana do Recife*. Disponível em: <<http://planodemobilidade.recife.pe.gov.br/node/56356>> Acesso em: 9 jun. 2018.

ITDP Brasil. *Sistema Via Livre de BRT Região Metropolitana do Recife – PE: Avaliação de resultados e recomendações de melhorias*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://2rps5v3y8o843iokettbxny.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/12/ITDP-Brasil-BRT-Recife-20171208-V1-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

MARINHO, Bruno; COUTINHO, Katherine. *Quatro anos após a Copa do Mundo, PE tem cinco obras inacabadas e um projeto abandonado*. G1 Pernambuco. Disponível: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/quatro-anos->

apos-a-copa-do-mundo-pe-tem-cinco-obras-inacabadas-e-um-projeto-abandonado. ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2018.

PERNAMBUCO. Sítio eletrônico do Grande Recife Consórcio de Transportes. Disponível em: <<http://www.granderecife.pe.gov.br/web/grande-recife/brt-via-livre>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

SOARES, Roberta; MELO, Jamildo. *Desafios da mobilidade*. Relatório final da Comissão de Mobilidade Urbana. 1ª ed. Alepe: Recife, 2012.

SOARES, Roberta. *Recife, a capital com o trânsito mais lento do País – de novo*. In: Blog De Olho no Trânsito. Disponível em: <<http://jc.ne10.uol.com.br/blogs/deolhonotransito/2018/03/27/recife-capital-com-o-transito-mais-lento-do-pais-de-novo/>>. Acesso em: 28 jun. 2018

Como citar este artigo:

MARTINS, Fabrício. *A implantação do BRT na Região Metropolitana do Recife*. Revista de Estudos Legislativos, n. 3, 2018. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

INICIATIVA POPULAR E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 2.710/92. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 4.146/93. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 1.517/99. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar nº 518/09. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/>

fichadetramitacao?idProposicao=452953. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do Artigo 14, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Iniciativa popular e desvirtuamento do projeto pelo legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/528737>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SGARBI, Adrian. *O referendo*. Rio de Janeiro: Renovar, p. 89, 1999.

Como citar este artigo:

FREIRE, Guilherme Freitas. *Iniciativa popular e transformação social*. Revista de Estudos Legislativos, n. 3, 2018. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ALMEIDA, Acir. *Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios*. Boletim de Análise Político Institucional, n. 7, p. 43-50. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. *Avaliação de políticas públicas no Senado Federal: proposta de abordagem*. Brasília, 2013.

MINAS GERAIS. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Escola do Legislativo. *Políticas públicas e Poder Legislativo*. Belo Horizonte, 2015.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. *Constituição do Estado de Pernambuco*. Disponível em: <<http://legis.>

alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937&tipo=>. Acesso em: 11 jun. 2018.

PERNAMBUCO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE PERNAMBUCO. Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1660&tipo=>>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

TORRENS, Antônio Carlos. *Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar*. Revista de Informação Legislativa, ano 50, n. 197, p.189, jan.-mar. 2013.

Como citar este artigo:

PEREIRA, B. S. A; PEREIRA, Diogo B. L. *A Participação do Poder Legislativo no Ciclo de Políticas Públicas*. Revista de Estudos Legislativos, n. 3, 2018. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>>.

PERSPECTIVA PARA A CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS DO ICMS – CRÍTICA À SISTEMÁTICA DE DELIBERAÇÕES DO CONFAZ

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BEVILACQUA, Lucas. *Incentivos Fiscais de ICMS e Desenvolvimento Regional*. São Paulo: Quartier Latin, Série Doutrina Tributária, vol. 9 p. 41. 2013.

CARVALHO, Paulo de Barros. *A Concessão de Isenções, Incentivos ou Benefícios Fiscais no âmbito do ICMS*. in: MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros. *Guerra fiscal. Reflexões sobre a concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS*. São Paulo: Noeses, 2012.

CARVALHO, Flávio Eduardo Silva de; SOARES, Júlio César. *A Lei Complementar nº 24/75 e a Guerra Fiscal*. Revista Jurídica Consulex: Brasília, n. 372, 2012.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KELSEN apud FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Unanimidade ou maioria nas deliberações do CONFAZ – Considerações*

sobre o tema a partir do Princípio Federativo. Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT: Belo Horizonte, n. 59, set.-out. 2012.

LEAL, Saul Tourinho. *Proposta de Súmula Vinculante da Guerra Fiscal: Múltiplas Perspectivas*. Revista Dialética de Direito Tributário: São Paulo, n. 204, 2012.

RIBEIRO, Leonardo Alcântara. *A Guerra Fiscal do ICMS sob uma perspectiva comparada de Competição Tributária*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://invente.com.br/nef/files/upload/2011/05/16/5-1-a-guerra-fiscal-do-icms-sob-uma-perspectiva-comparada-de-competicao-tributaria-rev-1.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

Como citar este artigo:

VASCONCELOS, Alexandre T.; LIMA FILHO, Augusto C. N. *Perspectiva para a Concessão de Incentivos Fiscais do ICMS – Crítica à Sistemática de Deliberações do Confaz*. Revista de Estudos Legislativos, n. 3, 2018. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>>.

ORÇAMENTO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS ÚLTIMOS ANOS

ATAIDE, Pedro Antonio Bertone. *Avaliação do Plano Plurianual: Análise das Restrições à sua Integração ao Ciclo de Gestão Pública Federal*. Universidade de Brasília, Programa de Pós Graduação em Administração PPGA/UNB, dissertação de mestrado. Brasília, 2005.

CEARÁ. Lei nº 16.468, de 19 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/loa>>. Acesso em: 23 mai. 2018.

CEARÁ. Lei nº 16.319, de 14 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2018. Disponível em: <<http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/ldo>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

CEARÁ. Lei nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2016-2019. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/send/183-plano-plurianual-ppa/3331-ppa-2016-lei>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

DE ABREU, Cilair Rodrigues. *A produção de informação no contexto do orçamento-programa: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do Governo Federal, Programa de Pós Graduação em Administração PPGA/UNB*, dissertação de mestrado. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/3937>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.060, de 29 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/#/orcamento/loa>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.950, de 3 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018. Disponível em: <http://www.seplag.df.gov.br/2018-n5950_03082017/>. Acesso em: 6 jun. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.602, de 30 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <<http://www.seplag.df.gov.br/lei-inicial-do-ppa-2016-2019/>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 10ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001.

MINAS GERAIS. Lei nº 21.968, de 14 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min>>.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.626, de 28 de julho de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2018. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2017&num=22626&tipo=LEI>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.943, de 12 de janeiro de 2018. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais

e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/index.html>. Acesso em: 5 jun. 2018.

PERNAMBUCO. Demonstrativo de Créditos Adicionais por UG (2013 a 2017) - Balanço Geral do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Balancos.aspx>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

PERNAMBUCO. Leis Orçamentárias Anuais (Anos de 2003 a 2017). Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/lei-orcamentaria-anual-loa/>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

PERNAMBUCO. Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios de 2003 a 2017. Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/>>. Acesso em: 15 mai. 2018

PERNAMBUCO. Plano Plurianual: 2003 a 2007; 2007 e 2011; 2011 a 2014; 2015 a 2019. Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/plano-plurianual-ppa/>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

PERNAMBUCO. Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º Bimestre (2006 a 2017) - Estado de Pernambuco. Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Coleção Cadernos de Boas Práticas de Gestão*. Seminário Todos por Pernambuco: Recife, vol. 8. 2016.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Visão de Futuro – Pernambuco 2035*. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/pe2035/2035-visao-de-futuro>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 16.646, 11 de janeiro de 2018. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o Estado para o exercício de 2018. Disponível em: <<http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/orcamentaria-anual>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 16.511, de 27 de julho de 2017. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias

para o exercício de 2018. Disponível em: <<http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/diretrizes-orcamentarias>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 16.082, de 28 de dezembro de 2015. Institui o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=176874>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

Como citar este artigo:

CARNEIRO, Mauro; CARDOSO, Ednilson. *Orçamento Público do Estado de Pernambuco: uma análise comparativa dos últimos anos*. Revista de Estudos Legislativos, n. 3, 2018. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco/ Consultoria Legislativa. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/estudoslegislativos/>>.

REVISTA DE **ESTUDOS LEGISLATIVOS**

© 2018 Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE)

A Revista de Estudos Legislativos é uma publicação da Consultoria da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Os conceitos e opiniões emitidas nos artigos são de inteira responsabilidade de seus autores. Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada as fontes e sem fins comerciais.



Assembleia Legislativa do
Estado de Pernambuco
A Casa de Todos os Pernambucanos