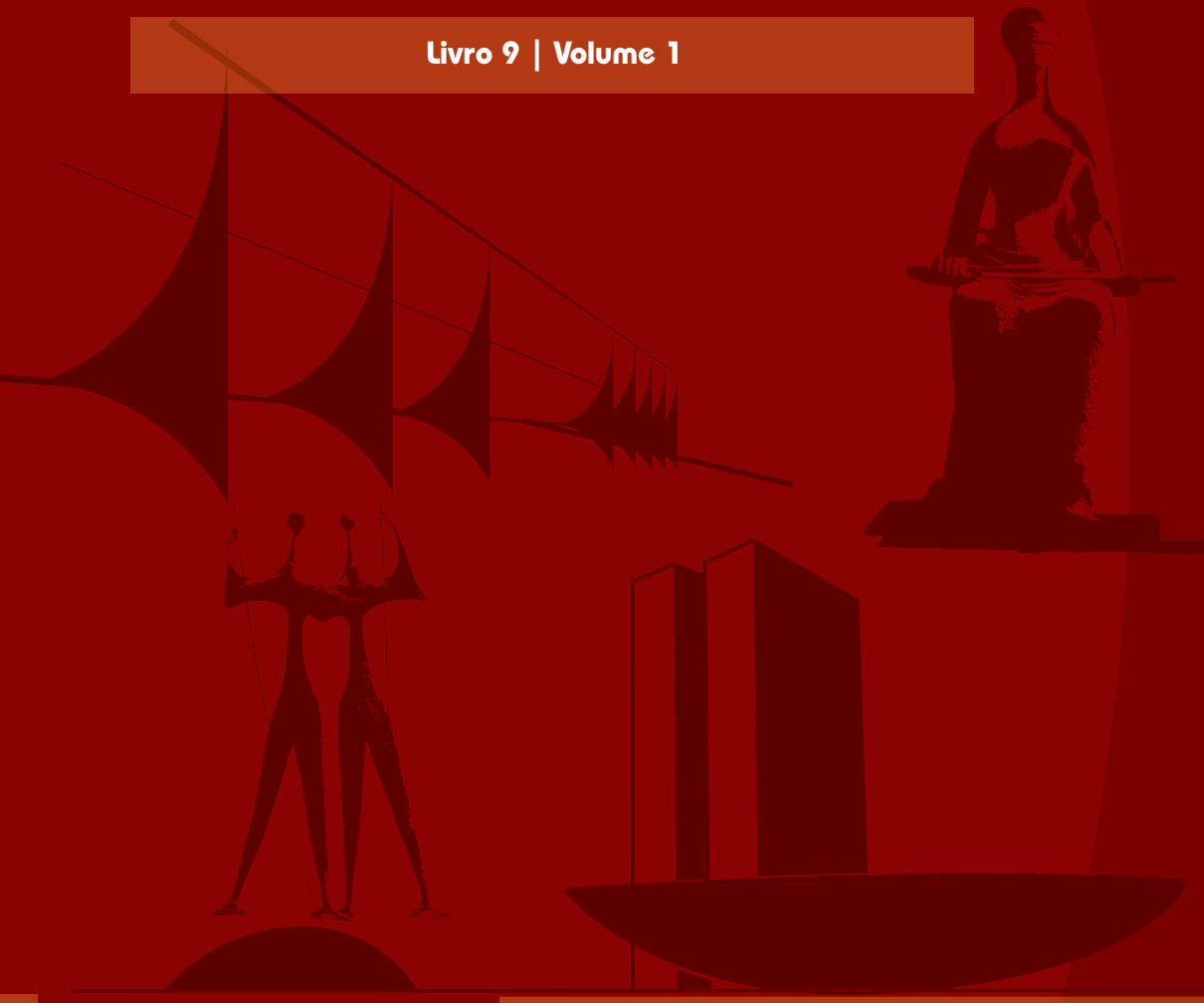
Estado, Instituições e Democracia: república

Livro 9 | Volume 1



Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Estado, Instituições e Democracia: república

Livro 9 – Volume 1

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Estado, Instituições e Democracia: república

Livro 9 – Volume 1

Brasília, 2010

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

Projeto
Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série
Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 9
Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia

Volume 1
Estado, Instituições e Democracia: república

Organizadores/Editores
Alexandre dos Santos Cunha
Bernardo Abreu de Medeiros
Luseni Maria C. de Aquino

Equipe Técnica
José Celso Cardoso Jr. (Coordenação-Geral)
Alexandre dos Santos Cunha
Bernardo Abreu de Medeiros
Carlos Henrique R. de Siqueira
Eduardo Costa Pinto
Fabio de Sá e Silva
Felix Garcia Lopez
Luseni Maria C. de Aquino
José Carlos dos Santos
Paulo de Tarso Linhares
Roberto Rocha C. Pires

Estado, instituições e democracia : república / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.
v.1 (552 p.) : gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro ; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia ; Livro 9)

Inclui bibliografia.
Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.
ISBN 978-85-7811-056-7

1. Estado. 2. Democracia. 3. República. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Série.

CDD 320.1

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **9**

AGRADECIMENTOS **13**

INTRODUÇÃO
A REPÚBLICA COMO REFERÊNCIA PARA PENSAR A DEMOCRACIA E O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL 17

PARTE I

RELAÇÕES ENTRE OS PODERES NO ATUAL CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 1
A ATUALIDADE DA QUESTÃO REPUBLICANA NO BRASIL DO SÉCULO XXI ... 43

CAPÍTULO 2
PODER EXECUTIVO: CONFIGURAÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL 65

CAPÍTULO 3
O CONGRESSO NACIONAL NO PÓS-1988: CAPACIDADE E ATUAÇÃO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS E NO CONTROLE DO EXECUTIVO 97

CAPÍTULO 4
JUDICIÁRIO, REFORMAS E CIDADANIA NO BRASIL 131

PARTE II

DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 5
COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: AVANÇOS E DESAFIOS 177

CAPÍTULO 6
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM BALANÇO CRÍTICO DOS IMPACTOS DA LRF NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 213

CAPÍTULO 7
O DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO DO SUS E AS NOVAS MODALIDADES INSTITUCIONAIS DE GERÊNCIA DAS UNIDADES ASSISTENCIAIS.....249

CAPÍTULO 8
POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E NOVOS DESAFIOS 277

PARTE III
A BUROCRACIA ESTATAL ENTRE O PATRIMONIALISMO E A REPÚBLICA

CAPÍTULO 9
O APARELHO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: SUA GESTÃO E SEUS SERVIDORES – DO PERÍODO COLONIAL A 1930 315

CAPÍTULO 10
O APARELHO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: SUA GESTÃO E SEUS SERVIDORES – DE 1930 AOS DIAS ATUAIS.....343

CAPÍTULO 11
AVANÇOS E DESAFIOS NA GESTÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL 387

PARTE IV
CONTROLE DO ESTADO E DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO

CAPÍTULO 12
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS 415

CAPÍTULO 13
A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO 443

CAPÍTULO 14
CORRUPÇÃO E CONTROLES DEMOCRÁTICOS NO BRASIL 473

CAPÍTULO 15
POR UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA: REINSERINDO O DEBATE A PARTIR DAS PRÁTICAS POSSÍVEIS 505

NOTAS BIOGRÁFICAS **531**

GLOSSÁRIO DE SIGLAS **541**

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação e com sentimento de missão cumprida que o Ipea entrega ao governo e à sociedade brasileira este conjunto – amplo, mas obviamente não exaustivo – de estudos sobre o que tem sido chamado, na instituição, de *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*. Nascido de um grande projeto denominado *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, este objetivava aglutinar e organizar um conjunto amplo de ações e iniciativas em quatro grandes dimensões: *i*) estudos e pesquisas aplicadas; *ii*) assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; *iii*) treinamento e capacitação; e *iv*) oficinas, seminários e debates. O projeto se cumpre agora plenamente com a publicação desta série de dez livros – apresentados em 15 volumes independentes –, listados a seguir:

- Livro 1 – Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea – publicado em 2009
- Livro 2 – Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – publicado em 2009
- Livro 3 – Inserção Internacional Brasileira Soberana
  - Volume 1 – Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa
  - Volume 2 – Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional
- Livro 4 – Macroeconomia para o Desenvolvimento
  - Volume único – Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego
- Livro 5 – Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada
  - Volume 1 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro
  - Volume 2 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais

- Livro 6 – Infraestrutura Econômica, Social e Urbana
  - Volume 1 – Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025
  - Volume 2 – Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas
- Livro 7 – Sustentabilidade Ambiental
  - Volume único – Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano
- Livro 8 – Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades
  - Volume único – Perspectivas da Política Social no Brasil
- Livro 9 – Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia
  - Volume 1 – Estado, Instituições e Democracia: república
  - Volume 2 – Estado, Instituições e Democracia: democracia
  - Volume 3 – Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento
- Livro 10 – Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Organizar e realizar tamanho esforço de reflexão e de produção editorial apenas foi possível, em tão curto espaço de tempo – aproximadamente dois anos de intenso trabalho contínuo –, por meio da competência e da dedicação institucional dos servidores do Ipea (seus pesquisadores e todo seu corpo funcional administrativo), em uma empreitada que envolveu todas as áreas da Casa, sem exceção, em diversos estágios de todo o processo que sempre vem na base de um trabalho deste porte.

É, portanto, a estes dedicados servidores que a Diretoria Colegiada do Ipea primeiramente se dirige em reconhecimento e gratidão pela demonstração de espírito público e interesse incomum na tarefa sabidamente complexa que lhes foi confiada, por meio da qual o Ipea vem cumprindo sua missão institucional de produzir, articular e disseminar conhecimento para o aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais e para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Em segundo lugar, a instituição torna público, também, seu agradecimento a todos os professores, consultores, bolsistas e estagiários contratados para o projeto, bem como a todos os demais colaboradores externos voluntários e/ou servidores de outros órgãos e outras instâncias de governo, convidados a compor cada um dos documentos, os quais, por meio do arsenal de viagens, reuniões, seminários, debates, textos de apoio e idas e vindas da revisão editorial, enfim puderam chegar a bom termo com todos os documentos agora publicados.

Estiveram envolvidas na produção direta de capítulos para os livros que tratam explicitamente dos sete eixos do desenvolvimento mais de duas centenas de pessoas. Para este esforço, contribuíram ao menos 230 pessoas, mais de uma centena de pesquisadores do próprio Ipea e outras tantas pertencentes a mais de 50 instituições diferentes, entre universidades, centros de pesquisa, órgãos de governo, agências internacionais etc.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – sólida parceira do Ipea em inúmeros projetos – foi aliada da primeira à última hora nesta tarefa, e ao convênio que com esta mantemos devemos especial gratidão, certos de que os temas do planejamento e das políticas para o desenvolvimento – temas estes tão caros a nossas tradições institucionais – estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisão política governamental.

Temos muito ainda que avançar rumo ao desenvolvimento que se quer para o Brasil neste século XXI, mas estamos convictos e confiantes de que o material que já temos em mãos e as ideias que já temos em mente se constituem em ponto de partida fundamental para a construção deste futuro.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada
Fernando Ferreira
João Sicsú
Jorge Abrahão
José Celso Cardoso Jr.
Liana Carleial
Márcio Wohlers
Mário Theodoro

AGRADECIMENTOS

Este livro (*Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*), nos três volumes que o compõem (*República, Democracia e Desenvolvimento*), nasceu sob o signo da ousadia. A bem da verdade, uma dupla ousadia, em torno da qual se torna imperativo registrar os respectivos agradecimentos.

Em primeiro lugar, o livro jamais existiria sem a decisão, instigada pelo próprio presidente do Ipea, Marcio Pochmann, ainda em fins de 2007, e compartilhada por seus diretores e assessores mais diretos, os Srs. Fernando Ferreira, Márcio Wohlers, Mário Theodoro, João Sicsú, Jorge Abrahão, José Celso Cardoso Jr. e a Sra. Liana Carleial, de inaugurar um processo de revitalização institucional no instituto, por meio do qual viria a se instalar intenso e salutar debate interno à Casa, acerca de sua razão de ser, de suas capacidades instaladas, de suas potencialidades institucionais, enfim, de sua missão institucional, seus desafios e algumas estratégias possíveis e necessárias de ação para o futuro imediato. A este conjunto de profissionais, responsáveis pela condução de ações significativas ao longo desta gestão, devemos nosso reconhecimento, por terem garantido a institucionalidade e as condições objetivas para que este trabalho chegasse a termo neste momento.

Em segundo lugar, devemos agradecer ao conjunto de autores e demais colaboradores que ousaram participar do projeto que resultou neste livro, seja elaborando diretamente os capítulos, seja debatendo-os, revisando-os e garantindo o suporte técnico e logístico necessário a tal empreitada. Considerando, em particular, o método adotado para construção do projeto/livro, método este que contou com uma série de etapas intermediárias de produção, debate, revisão e validação dos textos de cada autor, em processo que durou em torno de dois anos de trabalho intensivo, a presença e a participação ativa do nosso grupo de apoio administrativo foram fundamentais. Este grupo foi formado, no geral, pelos colegas Elidiana Brandão, Gustavo Alves, Manoel Moraes, Rosane Silveira, Tania Monteiro e Verônica Lima.

Carlos Henrique R. de Siqueira e José Carlos dos Santos foram assessores da primeira à última hora, responsáveis por resolver todos os contratempos que são inerentes a um projeto com estas dimensões tanto à montante – junto aos autores – como à jusante – junto ao editorial. Sem eles, este trabalho, definitivamente, estaria ainda longe do fim.

No processo propriamente editorial, registrem-se nossos íntegros agradecimentos aos colegas Daniel Castro, Iranilde Rego, Jane Fagundes, Cida Taboza e suas prestimosas equipes de revisores e diagramadores das mais de mil páginas

que compõem os três volumes deste livro. E a Robson Poleto dos Santos, aluno de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bolsista da Promoção de Intercâmbio de Estudantes de Graduação (PROING) do Ipea, que com dedicação e zelo elaborou o glossário de siglas deste livro.

No âmbito administrativo e financeiro, não podemos deixar de mencionar a atual Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides) do Ipea, que mobilizou esforços não desprezíveis para garantir toda a logística das atividades que suportaram a realização do projeto, bem como as bolsas de pesquisa do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, com as quais foram financiadas algumas das pesquisas cujos relatórios estão reunidos nos volumes deste livro. Tampouco podemos deixar de mencionar a participação técnica dos colegas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Carlos Mussi, Renato Baumann e Ricardo Bielschovsky, os quais, por meio do convênio Ipea/Cepal, ajudaram não só a financiar outra parte dos estudos destinados ao livro, como também a debater e formatar os roteiros finais de praticamente todos os documentos do projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, do qual este, em particular, é parte integrante.

Finalmente, mas não menos importante, cumpre conceder créditos aos 68 autores que participaram do projeto e efetivamente colaboraram para que os capítulos fossem escritos no espírito geral do livro, vale dizer, visando servir tanto como veículo informativo a respeito das grandes questões nacionais priorizadas em cada um dos três volumes (*República*, *Democracia* e *Desenvolvimento*), quanto como ponto de partida analítico, de teor aberto e marcadamente crítico, para o debate público com o governo, a academia e a sociedade brasileira.

No que diz respeito aos capítulos deste volume, a Parte I, *Relações entre os poderes no atual contexto de desenvolvimento*, composta por quatro capítulos, inicia-se com o capítulo 1, *A atualidade da questão republicana no Brasil do século XXI*, que traz entrevistas realizadas com Gabriel Cohn, professor titular aposentado de Sociologia e Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), e Luiz Werneck Vianna, doutor em Sociologia pela USP, professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). O capítulo 2, *Poder Executivo: configuração histórico-institucional*, foi escrito por Antônio Lassance, técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). O capítulo 3, *O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo*, é de autoria do técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea Acir Almeida, cientista político, com mestrado pela Universidade de Rochester, Estados Unidos. O capítulo 4, *Judiciário, reformas e cidadania no Brasil*, foi elaborado por Andrei Koerner, mestre e doutor em Ciência Política

pela FFLCH/USP e professor do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP), em coautoria com Celly Cook Inatomi e Márcia Baratto, ambas mestres em Ciência Política pela UNICAMP e todos integrantes do Grupo de Pesquisas sobre Política e Direito do Centro de Estudos Internacionais e Política Contemporânea (GPD/CEIPOC) da UNICAMP.

A Parte II, *Desenvolvimento federativo e descentralização das políticas públicas*, é composta pelos capítulos 5 a 8. O capítulo 5, *Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios*, foi escrito por Fernando Luiz Abrucio, doutor em Ciência Política pela USP e coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV), em colaboração com Cibele Franzese e Hironobu Sano, ambos doutores pela mesma instituição. Cristiane Kerches e Ursula Dias Peres, professoras do curso de Gestão de Políticas Públicas da USP, escreveram juntas o capítulo 6, intitulado *Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros*. Roberto Passos Nogueira, técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e doutor em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), é o autor do capítulo 7, *O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais*. Finalmente, o capítulo 8, *Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios*, foi escrito pelos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Almir de Oliveira Jr., doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e Edison Benedito da Silva Filho, mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A Parte III, *A burocracia estatal entre o patrimonialismo e a República*, reúne três capítulos. O capítulo 9 intitula-se *O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930* e foi elaborado pelo pesquisador visitante do Ipea Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho, doutor em Economia pela UNICAMP. Dando sequência à análise desenvolvida nesse texto, o capítulo 10, produzido pelo mesmo autor, aborda o período de 1930 aos dias atuais. Por fim, o capítulo 11, *Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo federal*, teve elaboração de Marcelo Viana Estevão de Moraes, Tiago Falcão Silva, Patricia Vieira da Costa, Simone Tognoli Galati Moneta e Luciano Rodrigues Maia Pinto, todos especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Na Parte IV, *Controle do Estado e defesa do interesse público*, o capítulo 12, *Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos*, foi escrito por Marco Antônio Carvalho Teixeira, professor do Departamento de Gestão Pública da FGV de São Paulo. O capítulo 13, *A construção institucional do sistema*

de controle interno do Executivo federal brasileiro, foi redigido por Cecília Olivieri, professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP. Leonardo Avritzer, doutor em Sociologia Política pela New School for Social Research, e Fernando Filgueiras, doutor em Ciência Política pelo IUPERJ, ambos professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, elaboraram o capítulo 14, *Corrupção e controles democráticos no Brasil.* Finalmente, Ana Paula Paes de Paula, pesquisadora e professora dos cursos de graduação e pós-graduação em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas (Face) da UFMG, compôs o capítulo 15, *Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis*, que encerra este volume.

Todos os capítulos integrantes deste volume 1, *Estado, Instituições e Democracia*: *república*, foram lidos, relidos, debatidos e editados pelos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Alexandre dos Santos Cunha, Bernardo Abreu de Medeiros e Luseni Maria C. de Aquino. Juntos, eles também escreveram a introdução deste volume, que, além de apresentar o sumário analítico dos textos ora reunidos, propõe-se a indicar novas agendas de pesquisa no âmbito do tema republicano.

A todos os autores e colaboradores, reiteramos nossos mais profundos e sinceros agradecimentos, certos de que suas contribuições, sempre críticas e instigantes, compõem, de forma sequenciada ao longo deste volume, um roteiro profícuo à retomada do debate sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro.

Os Editores

INTRODUÇÃO

A REPÚBLICA COMO REFERÊNCIA PARA PENSAR A DEMOCRACIA E O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

O conceito de república não é unívoco e tem sido empregado no pensamento e na análise política para se referir a diferentes questões. Em termos bastante sintéticos, as duas acepções mais comumente relacionadas a esta ideia se referem, de um lado, a uma forma de governo instituída pela vontade da comunidade política – o que, no caso das experiências contemporâneas, se contrapõe aos governos monárquicos e se aproxima dos regimes democráticos – e, de outro, a uma forma de vida política fundada na primazia do interesse comum – que requer o engajamento da comunidade na condução da coisa pública e se faz expressar de maneira especial nos princípios, nas práticas e nos procedimentos que conformam as instituições. Embora ambas as acepções não se oponham, e até se complementem, a discussão que se pretende fazer neste texto aborda a república a partir da segunda delas, interessando discutir especificamente o caráter republicano – ou não – das instituições constitutivas do Estado brasileiro, entendido enquanto agência primordial da comunidade política para gestão do que é público.

E por que recolocar em debate o tema republicano? Primeiramente, porque se reconhece que se trata de referência importante na reflexão política atual. Nas últimas décadas, a república ressurgiu como referência importante nas reflexões sobre a política. Noções como virtude cívica, espaço público, bem comum, bom governo, comunidade política, "interesse bem compreendido", entre outras pertencentes à gramática da *res publica*, têm sido mobilizadas tanto para tematizar a sociabilidade corriqueira nos diferentes contextos de interação política, quanto para abordar a questão do desempenho e do aprimoramento do Estado e das instituições democráticas.[1]

A retomada do referencial republicano acontece em um contexto marcado por crises econômicas, de regulação estatal, de representação e de participação política – manifestas muitas vezes em escala mundial – que impulsionaram uma onda crítica endereçada aos vários aspectos da teoria política liberal e, em especial, às instituições e às práticas neoliberais.[2] Remontando a uma longa tradição do

1. A respeito, ver Pocock (1975), Walzer (1980), Sandel (1982, 1984), Pettit (1997), Skinner (1998), Viroli (2002), Bignotto (1991, 2000, 2001, 2004) e Cardoso (2004).

2. Nas palavras de Cardoso (2000, p. 28-29), a retomada contemporânea da república "carrega um acentuado agulhão crítico" (...) "faz contraponto à celebração da expansão do mercado e da esfera dos interesses privados, à retração do espaço público e das regulações políticas. É a agressividades teórica e prática do ultra-liberalismo, a rarefação da atmosfera social, que parecem suscitar a necessidade de devolver alguma densidade à esfera do comum, dos interesses partilhados, da ação coletiva e da solidariedade política no seio das próprias sociedades democrático-liberais contemporâneas (...)".

pensamento político, o republicanismo contemporâneo propõe uma teoria da política que, em síntese, busca integrar as referências modernas de liberdade individual e garantia de direitos subjetivos na esfera privada com as noções de virtude cívica e bem comum ligadas à ação no espaço público.

No Brasil, a eclosão desse movimento coincide com o período de redemocratização da vida política e de elaboração e vigência do marco jurídico-institucional consubstanciado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que forneceu ao país um arcabouço, em grande medida, inovador em face da tradição nacional. O texto constitucional não apenas reafirmou que o Brasil constitui uma república, como também estabeleceu algumas das balizas que visam favorecer a cultura republicana, ainda que não tenha delimitado completamente seus contornos. Alguns exemplos são a fixação do princípio da publicidade das contas e dos atos dos órgãos públicos; a incorporação da participação social na formulação de políticas em diversas áreas, bem como do controle do Estado pela sociedade; o reconhecimento de associações civis – como os partidos políticos e os sindicatos – como agentes do controle da constitucionalidade das leis; e a atribuição funcional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos ao Ministério Público (MP). Ao lado dos direitos e dos deveres individuais e coletivos, essas e outras previsões constitucionais têm contribuído para o surgimento de instigantes experiências no espaço público – especialmente em torno do Estado – marcadas pela mobilização de diferentes atores para tratar dos mais variados assuntos de interesse da sociedade.

Assim, neste volume 1 do livro *Estado, Instituições e Democracia*, dedicado à reflexão sobre o Estado e sua configuração institucional no Brasil contemporâneo, a república se impõe como mote central. Enquanto forma de vida política que se organiza com base na primazia do interesse público, também estabelece parâmetros importantes para pensar os rumos da democratização e do desenvolvimento do país – temas que serão abordados, respectivamente, nos volumes 2 e 3 que completam o livro. De um lado, considera-se importante discutir se, vencidos mais de 25 anos desde a redemocratização e o retorno ao governo civil, a experiência democrática brasileira vem construindo uma trajetória republicana, ou seja, se as instituições e as práticas que conformam o Estado democrático e social de direito no país ecoam e respeitam o interesse público. De outro lado, em um contexto em que o tema do desenvolvimento volta a ganhar força no debate político e inspira uma imagem projetada da nação no futuro, vê-se como oportuno recolocar a referência republicana como parâmetro para analisar a adequação da configuração institucional presente do Estado – em termos de sua estrutura, organização e abertura ao escrutínio e ao controle dos atores que se movimentam no espaço público – aos objetivos do desenvolvimento.

Esta introdução, ao tempo em que sintetiza os argumentos centrais dos 15 textos ora reunidos, também busca inserir as reflexões apresentadas no marco da questão republicana, apontando possíveis conexões com os problemas e as opções apontados em sua formulação contemporânea e identificando alguns dos temas que emergem da leitura conjunta desses textos e que indicariam caminhos possíveis para o esforço continuado de reflexão sobre as instituições e as práticas políticas brasileiras, tendo em vista o desenvolvimento do país.

1 ORGANIZAÇÃO DO VOLUME

Com base nas premissas anunciadas anteriormente, o presente volume dedica-se a compreender o Estado brasileiro do ponto de vista institucional e organizacional, discutindo as relações entre poderes, o arranjo interfederativo, a dimensão burocrática e os mecanismos de controle do Estado. Para tanto, divide-se em quatro partes.

A Parte I, *Relações entre os poderes no atual contexto de desenvolvimento*, concentra esforços no tema que, de certa forma, tem sido angular no republicanismo, ou seja, as relações horizontais entre os poderes do Estado. Partindo da teoria clássica da tripartição dos poderes, procura compreender qual a conformação atual e de que modo se articulam e se coordenam as ações do Executivo, do Legislativo e do Judiciário no país.

Os textos que abordam especificamente essa temática são precedidos de um provocativo "debate" entre os professores Gabriel Cohn (Universidade de São Paulo – USP) e Luiz Werneck Vianna (Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ), refletido no capítulo 1, *A atualidade da questão republicana no Brasil do século XXI*. Nas entrevistas concedidas isoladamente aos editores deste volume, ambos enfrentam o tema republicano, discutindo pontos como a incipiente democracia de massas brasileira, o problema da inclusão social, os desafios à governança estatal e o papel da burocracia e dos mecanismos de controle do Estado.

Em linhas gerais, Cohn e Werneck Vianna parecem empenhados na tarefa de resgatar o espaço próprio da prática política na sociedade contemporânea, tomando a cidadania como condição inescapável do indivíduo moderno. Ante a preponderância da vida econômica sobre a política e a "substituição do governo dos homens pela administração das coisas" (ARON, 1976 *apud* JASMIN, 2000, p. 73), a referência republicana parece contribuir de forma privilegiada para aquela tarefa, ao enfocar de modo especial o aspecto constitucional do exercício do poder da sociedade sobre si mesma.[3]

3. A *politeia* – termo original grego adotado por Platão e Aristóteles e posteriormente traduzido para o latim como *res publica* –, em sentido técnico e preciso, refere-se ao aspecto constitucional da ordenação dos poderes da *polis*. Na origem da palavra, pode-se identificar a preocupação fundamental com a relação entre a natureza e a forma de vida de uma comunidade e seu regime de governo, enquanto organização do poder ou constituição propriamente dita do governo. Ver Cardoso (2000).

Ainda que por caminhos distintos, Cohn e Werneck Vianna estabelecem diálogo não apenas entre si, mas também com o republicanismo contemporâneo. Suas referências aos marcos da virtude cívica e do bem comum não partem de uma concepção moral ou finalista da comunidade política, como o fizeram o republicanismo clássico (de inspiração aristotélica e ciceroniana) ou até mesmo o humanismo cívico de Maquiavel. Diferentemente dessas vertentes do republicanismo, para as quais a natureza de um regime de governo reflete não apenas a delimitação da extensão do poder soberano, mas também a definição da finalidade da comunidade política (CARDOSO, 2000), ou a manifestação dos valores mais elevados da condição humana (BIGNOTTO, 2000b), o republicanismo contemporâneo não ignora as exigências da modernidade no que tange a uma compreensão pluralista da formação social. Com isso, o conceito de virtude cívica ganha novos contornos e, no lugar de corresponder a uma noção de irrefutável conotação moral, passa a ser entendido mais estritamente como *virtude política*, como a capacidade e a disponibilidade dos indivíduos de atuarem, a partir de interesses diversos, em um espaço de compromisso para a gestão do que é de todos. Ao discutir a questão da virtude e seu papel no espaço público, Cohn e Werneck Vianna parecem acatar sem restrições a afirmação de Walzer, um dos inspiradores do republicanismo contemporâneo, segundo a qual "o interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais da virtude cívica" (WALZER, 1980 *apud* PUTNAM, 2000, p. 101).

O mesmo se dá com relação à concepção do bem comum. Embora ambos reconheçam que, no espaço público, o bem comum prevalece sobre qualquer interesse particular, nenhum deles atribui conteúdo substantivo a essa noção, recusando à política a possibilidade de fixação prévia de fins últimos, definidos em termos substantivos. Ao contrário, a ideia de bem comum comparece, em suas visões, em harmonia com a noção de liberdade, tão cara à modernidade e ao pensamento político em geral. Também neste ponto se pode identificar um diálogo próximo às formulações do republicanismo contemporâneo, para o qual a liberdade é compreendida de maneira positiva, como a capacidade de livre ação e manifestação no espaço público, sendo totalmente compatível com a ideia de bem comum.[4] Essa compatibilização fica evidente na formulação de Werneck

4. De fato, dois entendimentos distintos sobre a liberdade podem ser identificados na tradição republicana. O primeiro corresponde à ideia de liberdade positiva, entendida como a liberdade de participar da autodeterminação coletiva da comunidade, o que Benjamin Constant e Isaiah Berlin associaram à visão dos "antigos", mas também está presente nas formulações de Maquiavel, Montesquieu, Tocqueville e Hannah Arendt. O segundo entendimento remete à ideia de estar livre da dominação, isto é, da interferência ilegítima e em desacordo com a lei. Esta noção está presente no republicanismo contemporâneo, de forma mais elaborada nas formulações de Pettit (1997) e, em certo sentido, é compatível com o individualismo da sociedade atual, estando inclusive mais próxima da concepção liberal de liberdade negativa, da liberdade como não interferência – o que, conforme alguns críticos, limita a possibilidade de se chegar ao consenso sobre o bem comum (BIGNOTTO, 2004). Uma diferença fundamental entre ambas, no entanto, é o fato de que esta última vê a lei como constrangimento necessário para a proteção da liberdade dos indivíduos, ao passo que aquela percebe a lei como fruto da ação e do assentimento de todos e cada um dos indivíduos e expressão da própria possibilidade de efetivação da liberdade.

Vianna, que retoma a noção tocquevilleana de *interesse bem compreendido* para se referir ao mecanismo que "levaria os homens a se associar de uma forma tal que redundasse em benefício de todos". Tendo como cerne a identificação racional entre os interesses particulares e os da cidadania, essa noção expressa a condição de possibilidade da liberdade nas sociedades em franco processo de individualização, o que dota esta doutrina, que é moralmente fraca, de grande eficácia política (JASMIN, 2000).

Outro aspecto que merece ser destacado diz respeito às relações entre república e democracia. Ainda que se aproximem, os dois termos se referem a questões distintas. Em linhas gerais, a democracia tem a ver com a ampliação da participação do *demos* no exercício do poder; a república, por sua vez, remete para as próprias condições de exercício do poder, o que é especialmente problemático quando os que mandam devem também obedecer: "Ora, toda a questão republicana está, justamente, no autogoverno, na autonomia, na responsabilidade ampliada daquele que ao mesmo tempo decreta a lei e deve obedecer a ela" (RIBEIRO, 2000, p. 21). Outra distinção marcante entre democracia e república se refere ao fato de que, enquanto a primeira se satisfaz com a fórmula do governo da maioria, a segunda enfrenta o desafio de promover a "implicação efetiva de *todos* na expressão e realização do bem comum" (CARDOSO, 2004b, p. 46). Assim, se a constituição da vontade geral se resolve na teoria democrática por meio da manifestação da vontade da maioria, o cerne do problema republicano está na concertação de todos os interesses para o bem comum, na regulação do "(...) conflito constante das partes que compõem o corpo político e ganha seus contornos institucionais e históricos na medida em que se chega a uma configuração de direito que os acolhe" (BIGNOTTO, 2004, p. 39). Nas palavras de Cardoso:

> O que a república quer lembrar à democracia é tão-somente a exigência da encarnação institucional (e não meramente procedimental – ou mesmo simbólica) e a dimensão social e histórica das formulações do direito. O que ela recorda à democracia são as condições reais da produção e reprodução das leis, a exigência de que uma efetiva concertação ou acomodação dos interesses sustente a sua promulgação, visto que a democracia tende a tomá-las (...) como produzidas imediatamente pela universalidade da participação, pelo recurso ao voto e à regra numérica da maioria, ou ainda apenas pela negação da particularidade, pela contestação popular da ordem estabelecida. (CARDOSO, 2004b, p. 64)

Respeitando essas distinções, os dois entrevistados parecem convergir para uma compreensão processual da república, que resultaria da própria democratização. Werneck Vianna já apontara a necessidade de entender a república como "uma construção histórico-processual que resulta de um longo caminho de democratização da esfera pública, que se tornou permeável à vontade dos indivíduos (...)" (WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 131). No mesmo sentido,

Cohn sinteticamente se refere ao percurso *democracia como jogo è democracia como aprendizado è república*, embora seja especialmente exigente quanto aos requisitos para a efetivação da experiência republicana, ao afirmar que, ao contrário da democracia, que pode ser aperfeiçoada continuamente, "(...) a república exige, de saída, qualificações e formas de sensibilidade social altamente sofisticadas, que permitem manter viva uma coisa que a democracia, especialmente em sua versão mínima, negligencia, que é o exercício de virtudes públicas".

Na sequência do debate entre Cohn e Werneck Vianna, os três capítulos seguintes se dedicam à reflexão sobre os poderes da República brasileira. Como já se afirmou anteriormente, a partição do poder do Estado tem sido uma questão angular no pensamento republicano. Não sem tensões, o princípio da separação e da harmonia entre os poderes, presente no republicanismo da Revolução Francesa de 1789, foi paulatinamente cedendo lugar a um modelo de compartilhamento do poder político. Nesse contexto, as formas de controle recíproco também ganharam relevância, fazendo ecoar a doutrina de freios e contrapesos do republicanismo norte-americano. No caso brasileiro, em que a primeira experiência republicana significou, em grande medida, a incorporação das prerrogativas do Poder Moderador imperial à Presidência da República, observou-se historicamente uma tendência à centralização do poder político em torno do Executivo, o que conferiu a tônica das relações entre os poderes no país. No entanto, fenômenos relativamente recentes, como a adoção do controle concentrado da constitucionalidade das leis, exercido pelo órgão de cúpula do Judiciário,[5] vêm conferindo novas nuances a essas relações e ao equilíbrio entre os poderes.

Em tempos de disputas acirradas sobre o compartilhamento do poder político, pressões em cadeia no interior do circuito decisório e constantes conflitos de prerrogativas entre os poderes, os capítulos 2 e 3 procuram desvendar a configuração, o desempenho e o padrão de relacionamento estabelecido entre os Poderes Executivo e Legislativo, desde a CF/88. Partindo do pressuposto de que o presidencialismo e o federalismo são as instituições centrais do Poder Executivo brasileiro, o capítulo 2, *Poder Executivo: configuração histórico-institucional*, recupera a trajetória de conformação do presidencialismo federativo no país. De um lado, explora alguns dos mecanismos por meio dos quais a matriz horizontal consagrou a prevalência do Executivo frente aos demais poderes, destacando como crucial a prerrogativa do chefe do Executivo de tomar decisões com eficácia legal

5. O sistema brasileiro de controle da constitucionalidade das leis é misto, combinando a forma difusa, exercida por qualquer juiz em face de uma pretensão de direito que envolva, em caráter incidental, discussão da constitucionalidade, e a forma concentrada, em que a questão constitucional constitui a própria motivação da demanda levada a juízo. A modalidade difusa de controle de constitucionalidade foi adotada desde a primeira constituição republicana, ao passo que a concentrada surgiu no início da Ditadura Militar. A Constituição de 1988 referendou o sistema misto e instituiu instrumentos que conferem maior amplitude e eficácia ao controle concentrado. Em certo sentido, este contexto contribui para o aumento da tensão entre o Legislativo e o Judiciário, já que as leis aprovadas em conformidade com a vontade parlamentar podem ser derrubadas sob alegação judicial de inconstitucionalidade.

imediata. De outro, o texto discute alguns dos aspectos específicos do federalismo à brasileira, evidenciando o fato de que a paulatina ampliação das atribuições, dos orçamentos e da estrutura do governo federal, mesmo diante do processo de descentralização em curso desde o final da década de 1970, reatualiza a matriz vertical da institucionalização do Estado.

De forma sugestiva, o texto chama atenção ainda para a importância de se considerar a dimensão burocrática na configuração do presidencialismo federativo brasileiro, dado o papel desempenhado pela burocracia no processo de definição e implementação das políticas, envolvendo a garantia de eficácia e eficiência das ações públicas e a intermediação entre Estado e sociedade e entre os poderes do Estado. Os marcos adotados no resgate e na análise da configuração institucional do presidencialismo federativo brasileiro servem, ao final do texto, à proposição de que uma agenda inovadora de reflexão e pesquisa sobre os poderes do Estado esteja fundada na análise de seu desempenho institucional, ou seja, das relações entre o poder formalmente atribuído ao Estado, os processos desenvolvidos para seu exercício e os produtos resultantes disto.

Aceitando esse desafio metodológico, o capítulo 3, *O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo*, procura avaliar o desempenho institucional do Congresso nos últimos 20 anos. A partir de ampla análise quantitativa da atuação parlamentar, o texto busca determinar em que medida a instituição é capaz de influenciar a produção de políticas públicas, tanto elaborando iniciativas próprias quanto alterando significativamente as propostas do Poder Executivo, até mesmo contra a vontade deste. Debruça-se ainda sobre o exercício dos poderes parlamentares de fiscalização e controle, procurando conhecer o modo como a atividade do Poder Legislativo impacta a execução das políticas públicas pelo Poder Executivo. Apesar da literatura tradicionalmente classificar o Parlamento brasileiro como essencialmente recalcitrante e tendente ao comportamento venal, os dados empíricos analisados no texto demonstram não ser verdadeiro que o Poder Legislativo bloqueie sistematicamente ou submeta-se à agenda imposta pelo Poder Executivo. O texto indica que o Congresso brasileiro seria descrito de forma mais adequada como reativo-flexível, ou seja, como um legislativo disposto a priorizar as políticas propostas pelo Executivo, negociando seu apoio.

A partir de outra abordagem, o capítulo 4, *Judiciário, reformas e cidadania no Brasil*, dedica-se a compreender as consequências das recentes reformas do Poder Judiciário e sua relação com os outros poderes do Estado, em época de acentuado ativismo judicial e progressiva judicialização das políticas públicas. Na medida em que essas reformas vêm sendo impulsionadas pelo Poder Executivo, em especial pelo exercício do poder de agenda do presidente da República sobre o Congresso Nacional, em nome da ampliação do acesso à justiça e de maior eficiência na

prestação jurisdicional, torna-se pertinente avaliar se, para além da atuação da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ), a administração pública federal vem comportando-se de modo coerente com esses objetivos. Partindo do exame quantitativo do processamento de feitos nas Justiças federal e estadual, o capítulo propõe uma análise das reformas empreendidas sob o prisma da efetividade dos direitos subjetivos e das garantias processuais. Dessa forma, busca verificar os limites das reformas a partir de três temas centrais: execução fiscal, relações de consumo e questões previdenciárias em juizados especiais, evidenciando, de um lado, melhorias na prestação jurisdicional e no acesso à justiça e, de outro, o surgimento de novos problemas que levam a questionamentos sobre a organização do Poder Judiciário, seu papel institucional e suas relações com os outros poderes.

Na sequência, a Parte II deste volume, *Desenvolvimento federativo e descentralização das políticas públicas*, volta-se para as relações verticais entre a União e os entes subnacionais de governo, com destaque para as questões do desenvolvimento federativo e da descentralização da execução das políticas públicas. No marco de uma república federativa, pautada pelo compartilhamento de poder nos níveis local, regional e nacional, a descentralização administrativa pode funcionar como mecanismo propulsor do desenvolvimento e promotor da aproximação entre o cidadão e a gestão da coisa pública. No entanto, a história republicana brasileira consagrou um modelo concentrador do poder político, que tem como vértice não apenas o Executivo, na dimensão horizontal, mas também o governo central, na vertical. Em grande medida, isto está relacionado com a própria formação do Estado nacional e às iniciativas que buscaram superar a fragmentação política e as práticas patrimonialistas e de cooptação herdadas dos tempos coloniais, por meio de uma estrutura fortemente hierarquizada de distribuição vertical do poder.

O percurso trilhado desde então não foi unidirecional, havendo alternância entre movimentos de centralização e descentralização, sem que se tenha atingido algum tipo de equilíbrio entre essas tendências. Neste contexto, as relações federativas enfrentaram inúmeras limitações ao seu desenvolvimento. Estiveram sempre sujeitas, de um lado, às vicissitudes dos diferentes momentos políticos e, de outro, às barganhas e aos arranjos de compromisso estabelecidos, caso a caso, entre o governo nacional e as oligarquias regionais e locais, o que, de maneira geral, contribuiu para obstruir o desenvolvimento e perpetuar as desigualdades territoriais.

Desde o início dos anos 1980, vive-se uma nova onda descentralizadora no país. A descentralização não apenas ganhou terreno no debate sobre os arranjos institucionais mais eficazes à implementação de políticas públicas, como também tem inspirado experimentos inovadores em diversas áreas. Os capítulos reunidos na Parte II deste volume se debruçam sobre o conhecimento acumulado acerca dessas experiências ao longo das três últimas décadas, com o objetivo de

apresentar seus traços e suas dinâmicas principais, bem como de refletir sobre os resultados obtidos, as dimensões a serem aprimoradas e as perspectivas atuais em termos do desenvolvimento da articulação federativa e da reconfiguração do Estado brasileiro e de sua relação com a sociedade para a provisão de serviços e o exercício do poder de polícia.

Nesse espírito, o capítulo 5, *Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios*, introduz a temática das relações intergovernamentais, da coordenação federativa e da descentralização administrativa no Brasil contemporâneo. Partindo do pressuposto de que a literatura brasileira sobre o federalismo preocupa-se fundamentalmente com o tema da descentralização, deixando em segundo plano os problemas da coordenação federativa e do relacionamento entre os níveis de governo, o texto procura apresentar e analisar diferentes experiências de cooperação intergovernamental existentes no país: os consórcios públicos, os conselhos de gestores e os sistemas únicos de políticas sociais. Em que pese a novidade representada pela Lei de Consórcios Públicos, de 2005, o texto revela a importância de que atualmente se reveste esta institucionalidade na coordenação de esforços para a provisão de serviços públicos; em especial, nas áreas de saúde e meio ambiente. No que se refere aos conselhos de gestores, evidencia-se a diversidade de experiências presentes no país, sendo possível perceber que, em geral, organismos de alto grau de institucionalização formal tendem a ter desempenho pior do que os informais, especialmente quando estes estão associados aos sistemas únicos de políticas sociais. Quanto a este arranjo, pode-se afirmar, a partir da análise desenvolvida no capítulo 5, que representa exemplo promissor de que, presentes os incentivos adequados, a cooperação federativa pode produzir resultados positivos em termos da eficiência e da efetividade na provisão de serviços públicos.

O capítulo 6, *Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios brasileiros*, procura compreender o fenômeno da descentralização da execução das políticas sociais em meio às restrições impostas pela LRF. Se a descentralização administrativa é normalmente reconhecida como benéfica, em virtude da maior proximidade existente entre os organismos de gestão e a cidadania, torna-se pertinente analisar até que ponto este princípio é coerente com os mecanismos de controle financeiro criados pelo governo federal, os quais podem estar em contradição com as aspirações da comunidade política local. Para analisar a questão, o texto recupera o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras, que se acelera nos anos 1980, ao mesmo tempo em que reconstrói o movimento que resultou na aprovação da LRF, inserido no contexto macroeconômico mais amplo de recentralização fiscal na União dos anos 1990. A partir disto, avança na análise das mudanças introduzidas nas finanças públicas dos entes subnacionais, para concluir com a análise dos impactos políticos, institucionais, fiscais e de

gestão/gerenciais exercidos pela LRF sobre os municípios. O texto sinaliza no sentido de que, se, do ponto de vista republicano, a imposição de certos padrões e procedimentos de gestão dos recursos orçamentários tem o intuito de prevenir a corrupção e garantir o zelo com a coisa pública, o governo nacional acaba criando obstáculos à experimentação de novos modelos de gestão e de controle social. Com essa atitude tutelar, termina por impedir que os municípios amadureçam padrões próprios de administração pública em nível local e se tornem protagonistas da ação estatal.

O arranjo federativo no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e o impulso que este vem exercendo sobre as reformas e as mudanças organizacionais em estados e municípios são abordados no capítulo 7, *O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais*. Considerada uma experiência bem sucedida, a trajetória do SUS também permite compreender quais são as limitações enfrentadas pelo modelo de descentralização da execução de políticas públicas por meio de sistemas únicos de políticas sociais, possibilitando avaliar sua coerência com o interesse público. Tendo o SUS superado as dificuldades para promover adequadamente a coordenação federativa, a questão que se apresenta atualmente é a da insuficiência dos modelos gerenciais previstos no direito administrativo brasileiro, em especial a Lei de Licitações e o Regime Jurídico Único (RJU). Este é precisamente o tema do capítulo, que apresenta e discute novas institucionalidades que vêm sendo propostas ou implementadas em diferentes unidades federadas com vista à ampliação da efetividade na prestação de serviços de saúde. O texto delineia os pontos essenciais do debate atual em torno da demanda por mais autonomia na gestão das unidades assistenciais, que tem se concentrado nas possibilidades de flexibilização encerradas nos novos modelos, em especial no que tange às formas de gestão de pessoas e ao regime de contratação de bens e serviços, de caráter preponderantemente privado. A reflexão que o texto deixa ao leitor remete ao núcleo da questão republicana expresso na tensão existente entre a preservação do caráter público do SUS – consubstanciado no princípio da direção única do poder público – e a garantia desses princípios na relação sempre cambiante com o setor privado.

O capítulo 8, *Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios*, aborda a articulação federativa no âmbito da política de segurança pública. Em face da inexistência de consenso sobre o que vem a ser segurança pública e qual o teor das ações a serem empreendidas pelo Estado para garanti-la, o texto evidencia algumas das dificuldades inerentes à coordenação federativa em um quadro em que políticas públicas contraditórias podem ser adotadas pelos diferentes entes federados, conduzindo a constantes impasses e uma grande perda de efetividade nas ações do Estado. Essas dificuldades são agravadas no contexto recente pelo fato de que os órgãos federais e municipais têm ampliado suas ações de

segurança pública – tradicionalmente vistas como alçada dos governos estaduais – sem, no entanto, que se tenha clareza sobre a divisão de competências que rege o pacto federativo do setor. Esta questão perpassa as análises apresentadas no texto sobre os temas que têm pautado o debate sobre a segurança pública no país: a falta de transparência e impermeabilidade das organizações policiais brasileiras; o modelo de policiamento dominante no país e possíveis alternativas; a justiça criminal, o tempo da justiça e a questão da impunidade; os desafios envolvidos na gestão do sistema prisional; a necessidade de complementar as ações de repressão da criminalidade com ações de prevenção, entre outros. O capítulo sinaliza ainda para a importância de incrementar a interlocução da sociedade com os gestores, as polícias e o sistema de justiça e fomentar a participação da sociedade civil em todas as esferas do sistema de justiça criminal, de modo a garantir a ampliação do circuito de atores que vêm debatendo a política de segurança pública no país.

A Parte III do volume, *A burocracia estatal entre o patrimonialismo e a república*, volta o olhar para o interior do aparelho de Estado, procurando compreender se a burocracia estatal brasileira está migrando do modelo patrimonialista ao republicano. A fixação dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para a administração pública, na CF/88, encerra um marco mínimo de referências republicanas e busca afastar práticas há muito arraigadas na máquina pública brasileira, como a ausência de distinção entre as esferas pública e privada, o uso de recursos públicos para beneficiar interesses particulares, ou a troca de favores por apoio político. Ainda que a corrupção, o patrimonialismo, o fisiologismo e até mesmo o nepotismo sejam fenômenos comuns e relativamente acolhidos na lógica político-institucional de diversas sociedades, são práticas que dilapidam não apenas o patrimônio público, mas também a qualidade da administração e a confiança que os cidadãos têm nas instituições do mundo político, consequentemente comprometendo sua eficácia.

Os parâmetros estabelecidos na análise clássica de Weber (1982, 1997) sobre o fenômeno burocrático consagraram a compreensão de que as burocracias modernas, organizadas com base em regras racionais expressas em normas e regulamentos escritos, são responsáveis não apenas pela condução mais eficiente das funções da administração pública, mas também pelo próprio exercício da dominação legítima. Assim, pensar a administração pública a partir do referencial republicano significa refletir sobre as condições para a conformação de uma burocracia qualificada tanto em termos de competências técnicas quanto no que tange à capacidade de observar o estatuto político que rege as relações sociais de dominação a partir de uma concepção do bem comum. É em torno de questões como esta que se desenvolvem as análises propostas na Parte III deste volume, com foco na história da organização dos quadros e das carreiras do Estado e na discussão sobre a configuração atual do serviço público federal.

Os dois primeiros capítulos desta parte percorrem a história da administração pública brasileira, do seu modelo de gestão e de seus servidores públicos, dividindo-a em dois blocos. O capítulo 9, *O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930*, trata de um período em que a formação social brasileira, de cunho aristocrático, agrário e escravista, demandava do Estado basicamente as tarefas de arrecadação fiscal, defesa do território e manutenção da ordem, delegadas pela Coroa aos detentores do poder local. Ainda assim, o texto destaca que o período colonial assistiu o princípio da migração para uma administração minimamente racional, a partir das reformas pombalinas do fim do século XVIII. A transferência da Família Real para o Brasil, em 1808, apesar de ter sido determinante na construção do Estado Nacional e na transição para a Independência, trazendo maior autonomia administrativa e liberdade econômica para o país, não teria alterado substancialmente a gestão da máquina pública. Com a manutenção do poder nas mãos das oligarquias rurais, os cargos públicos que se multiplicavam eram preenchidos por meio de sistemas de clientela e utilizados como modo de apadrinhamento, característicos de um Estado patrimonialista, no qual não havia nítida distinção entre a esfera pública e a privada. O texto argumenta que, sendo excessiva em certos casos, disfuncional em outros, a burocracia estatal não constituía um aparato efetivamente racional, sequer à função de administrar o território.

A partir de 1930, contudo, as mudanças socioeconômicas e político-administrativas impõem novos padrões para o crescimento de serviços e empregos públicos no Brasil, o que teve como contrapartida a ampliação das atividades estatais. É a partir deste ponto que o capítulo 10, *O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais*, dá sequência à análise anterior, avançando até a atualidade. O texto mostra que as décadas que se seguiram à Revolução de 1930 foram de criação e reestruturação dos principais órgãos e políticas do Estado, ampliando seu raio à assistência social e à ação industrializante. Destaque especial cabe à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, com a função de reorganizar e racionalizar a estrutura administrativa – embora muitos dos órgãos da administração pública ainda seguissem sendo criados para dar conta de interesses particulares, não raro sobrepondo-se aos já existentes. O capítulo prossegue na análise da burocracia estatal até seus marcos mais recentes, passando pela Reforma Administrativa de 1967 e pela CF/88. Esses dois momentos são tomados como marcos a partir dos quais vem melhorando significativamente o perfil profissional dos servidores públicos, selecionados necessariamente pela via do concurso público, embora convivendo ainda com vários aspectos da herança patrimonialista.

Fechando a análise do tema burocrático, o capítulo 11, *Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo federal*, enfoca o quadro atual, tratando especificamente do movimento de recomposição das carreiras públicas

federais após o severo ajuste fiscal dos anos 1990. Considerando as recentes transformações experimentadas pelo país, como maior dinamismo econômico e inclusão de camadas sociais, surgiram novas demandas por mais e melhores serviços públicos, para as quais o governo federal vem adotando uma política de gestão da força de trabalho calcada em três pilares: recomposição de quantitativos, implantação de novas carreiras e profissionalização dos cargos de direção e assessoramento superior.

O capítulo alerta, no entanto, para dois aspectos: o mito do inchaço da máquina pública e o profundo desequilíbrio existente entre as estruturas de controle e de execução de políticas públicas presentes na administração pública federal. No primeiro caso, o que se verifica é a recomposição dos quadros e substituição de terceirizações irregulares por servidores concursados. A redução do quantitativo de servidores públicos, que teve início em 1990, interrompeu-se em 2003, mas, ainda assim, um total de servidores civis na ativa é consideravelmente inferior ao de 1989, encontrando-se no mesmo patamar de 1997. No tocante às estruturas de controle e de execução de políticas públicas, um desenho institucional baseado na desconfiança quanto à competência ou à honestidade dos servidores públicos que atuam nas áreas finalísticas gerou uma hipertrofia da primeira em relação à segunda, e o modelo excessivamente centrado no combate ao gasto público – com sua perversa estrutura de incentivos conduzindo à cultura de inação e de aversão ao risco por parte dos servidores públicos – mostrou suas insuficiências em um cenário de crescimento.

Concluindo o volume, a Parte IV, *Controle do Estado e defesa do interesse público*, dedica-se precisamente a refletir sobre a defesa do interesse público no dia a dia das instituições estatais. De certo, o Estado democrático de direito é a possibilidade de expressão atual da república (CARDOSO 2000; WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2000). Ainda que esta não deva ser reduzida àquela formação histórica, as instituições e os procedimentos que estão na base do Estado democrático de direito podem referendar princípios e valores de caráter republicano, a começar da compreensão de que o próprio Estado está sujeito ao direito, às leis e às normas que visam materializar o bem comum e que o controle de seu aparelho administrativo visa, antes de qualquer coisa, à defesa da própria administração e dos direitos dos cidadãos.

As formas de controle variam conforme diferentes aspectos, como o momento de sua realização (preventivo, concomitante ou corretivo), o objeto em foco (legalidade, mérito ou resultados), a tipologia das organizações responsáveis pelo controle (administrativo, judiciário, parlamentar ou social), entre outros. Os dois primeiros capítulos da Parte IV deste volume abordam a questão do controle a partir da posição do órgão controlador em relação à administração pública: se externo ou interno. O controle externo é tratado no capítulo 12,

Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos, que aponta sua inserção no contexto de instituições promotoras da *accountability* horizontal, na medida em que desempenha a primordial função de controlar os gastos públicos com base nos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e também com relação à eficiência. Ademais, o órgão tem se revelado um importante instrumento para promover ações de responsabilização daqueles que provocaram danos ao erário público. Com relação à sua forma de atuação, se, de um lado, constatam-se avanços, promovendo a responsabilização dos causadores de danos ao erário, de outro, surgem situações que merecem melhor análise. Uma delas é a delimitação da sua competência de atuação e a sobreposição com outros órgãos de controle. É o caso, por exemplo, da Avaliação de Programas e Projetos de Governo, que suscita dúvidas quanto à capacidade do órgão realizar avaliação de eficácia das políticas públicas. Outro aspecto controverso é a possibilidade de paralisação de obras públicas em andamento, independentemente de manifestação do Congresso Nacional. No plano mais amplo, persistem dúvidas sobre a demarcação de competências entre órgãos do controle externo e interno, do MP e do Parlamento.

Já o controle interno é objeto do capítulo 13, *A construção institucional do sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro,* que pretende compreender especificamente as transformações recentes do sistema de controle interno do Executivo federal, tendo em vista tanto as reformas legais e administrativas quanto o significado político dessas modificações. O texto destaca como o apoio social e das instituições políticas e partidárias ao fortalecimento dos vetores democráticos foi fundamental para a criação e a estruturação deste sistema. Considerando-se o processo de reforma iniciado nos anos 1980, a criação da Secretaria Federal de Controle Interno, em 1994, representa um marco no sistema federal de controle interno. Ela é vista tanto como consequência quanto como motor de transformações políticas relacionadas com a redemocratização pela qual passaram a sociedade e as instituições brasileiras nos últimos 20 anos, já que atua não só na transparência da gestão pública, como também na responsabilização de gestores, reafirmando assim os princípios republicanos.

Contudo, se é preciso empenhar-se para que os princípios republicanos sejam internalizados pelas instituições políticas, em especial as estatais, como forma de garantir a prevalência do público na vida política, também é necessário cuidar para que a república não seja simplesmente naturalizada. Esta tensão já foi denominada como "dialética dos procedimentos". Se estes requerem institucionalização contínua, também exigem vitalidade, "animação", sob pena de ficarem restritos às grandes máquinas burocráticas e perderem seu suporte sociológico: a cidadania ativa, a opinião, a participação e o controle dos cidadãos comuns

(WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 133-134).[6] A importância de que o público seja continuamente reavivado em face da cultura privatista dos tempos atuais exigiria, inclusive, a implementação de políticas públicas voltadas para este objetivo específico:

> Segue-se que a questão dos procedimentos é bifronte, dependendo também de movimentos de "baixo para cima" que, quando inexistentes, devem ser estimulados por políticas públicas que visem à reanimação da sociabilidade, uma vez que, imersa no privatismo absoluto – tal como Tocqueville temia que viesse a ocorrer na vida moderna – ela acabaria, no limite, por inviabilizar o Estado Democrático de Direito (ele não pode, por exemplo, conviver com taxas de participação eleitoral próximas de zero). (WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 134)

É no espírito da discussão sobre a vitalidade que deve impregnar a ética procedimental, de modo a garantir a defesa republicana das instituições políticas, que comparecem os capítulos finais deste volume, dedicados ambos ao tema do controle que a sociedade exerce, sem intermediários, sobre o Estado. O capítulo 14, *Corrupção e controles democráticos no Brasil,* debate um dos principais problemas para a gestão pública e a democracia: a corrupção e os desafios relativos ao controle da sociedade sobre os atos administrativos do Estado. Para pensar em perspectivas de longo prazo sobre o problema, o texto resgata as diferentes vertentes analíticas do conceito de corrupção em busca de nexos mais próximos com o tema do interesse público e, a partir disto, propõe o fortalecimento do controle público não estatal. Diferentemente dos já consagrados controles burocrático e judicial, essa modalidade se afasta das instituições estatais e é exercida pela sociedade, por meio de movimentos, associações civis e outras formas públicas ou semiestatais, com base em uma concepção mais substantiva, e não estritamente formal, de interesse público.

O texto chama atenção para o fato de que a retomada da capacidade de gestão e a busca de maior eficiência do setor público passam pela inversão da relação entre os controles burocrático, judicial e público não estatal, com o restabelecimento do equilíbrio entre essas três dimensões. No caso brasileiro, em que as estratégias preponderantes de combate à corrupção têm se voltado para a produção legislativa, as reformas da máquina pública e a criminalização crescente das práticas que estão no seu entorno, é preciso também investir na ampliação crescente da participação social em atividades de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo a denúncia de irregularidades, a participação em processos administrativos e a presença ativa em órgãos colegiados. Esse é um passo fundamental tanto para assegurar maior eficiência da gestão e efetividade das políticas públicas, quanto para reforçar o compromisso da sociedade com o desenvolvimento político, econômico e social do país.

6. Para uma crítica teórica incisiva da república procedimental, ver Sandel (1984).

Fechando a obra, o capítulo 15, *Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis*, aposta em uma via de caráter societal para o aprimoramento da gestão pública no país. O texto aborda comparativamente os princípios e as estratégias empregados pela administração pública gerencial – filha dos movimentos de reforma do Estado da década de 1980 – e pela administração pública societal – herdeira das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país e presente em experiências como os conselhos gestores e o orçamento participativo. Tomando por base de análise do modelo gerencial o caso mineiro do *Choque de Gestão*, o texto reconhece seus méritos, especialmente em relação a movimentos anteriores. No entanto, fundamenta a opção pela administração societal no princípio de construção social cotidiana da gestão que está na base do modelo e nas possibilidades de participação e de controle social que este abre para a cidadania brasileira.

2 PERSPECTIVAS EM FACE DA ATUALIDADE DA QUESTÃO REPUBLICANA

Os textos reunidos neste volume abarcam diferentes dimensões da organização e do funcionamento das instituições que conformam o Estado brasileiro. Juntos, permitem colocar em perspectiva algumas questões sugeridas pelo referencial republicano, as quais são formuladas brevemente a seguir.

2.1 República, instituições e democracia: o desafio do aprimoramento constante

Destaca-se, em primeiro lugar, a constatação de que a reflexão e a análise sobre a república deve estar referida ao conjunto de instituições que conformam o arcabouço institucional da democracia. Tal afirmação encerra um duplo significado. De um lado, embute a assunção de que, embora o ideário de construção da república esteja tradicionalmente associado a uma perspectiva de transformação cultural – e, no limite, ética – no âmbito das comunidades políticas, atualmente parece promissor centrar a análise nas instituições políticas. Estas, ao estabelecerem marcos para a ação da cidadania e do próprio Estado, podem ser mais ou menos capazes de instituir o referencial republicano na gramática da vida social. De outro, faz coro à percepção corrente de que *a república se projeta hoje como um qualificativo da democracia*, que é seu cenário inescapável. Sem se confundir com a democracia, é inegável que o referencial republicano acrescenta a esta uma qualidade fundamental, ao exigir que suas instituições se aprimorem constantemente no sentido de ecoar o interesse público.

Essa dupla constatação exige de analistas políticos e pesquisadores que adotem como objeto de reflexão sistemática não apenas o funcionamento rotineiro das diversas instituições políticas do país, mas também as transformações – miúdas ou de grande envergadura – por que estas passam, de modo que seja possível

avaliar se elas vêm se tornando mais republicanas. Muitos estudos comprovam, por exemplo, que, ao longo das últimas duas décadas, a democracia brasileira tem dado sucessivas provas de consolidação, seja do ponto de vista das regras instituídas ou da crescente adesão normativa dos cidadãos aos seus princípios. Adicionalmente, o Brasil tem vivido não apenas a solidificação das instituições representativas, mas também a expansão de arenas participativas que possibilitam o envolvimento da sociedade nos processos de deliberação e implementação de políticas públicas, favorecendo o exercício da liberdade positiva tal como concebida pela tradição republicana.

A despeito desses avanços, cabe indagar se as instituições e os procedimentos da democracia têm sido capazes de refletir e dar vazão ao interesse público no país. É notório o desgaste de instituições como os partidos, o sistema eleitoral, as relações intergovernamentais ou o compartilhamento do poderes de Estado. Sua credibilidade tem sido abalada não apenas pelo desempenho insatisfatório, marcado, entre outros aspectos, por pragmatismo eleitoral excessivo, personalização do voto, (neo) populismo, ineficiência, morosidade, baixa qualidade dos serviços prestados. Outro conjunto de problemas que as afeta está relacionado à sua incapacidade de garantir o interesse público em primeiro lugar, expressa em fenômenos como corrupção, fisiologismo, falta de transparência, centralização do poder e insulamento do processo decisório em relação à sociedade. Conquanto sejam instituições basilares da democracia brasileira e que devem ser preservadas, seu aprimoramento envolve como desafio primordial o de torná-las mais republicanas.

Entretanto, o país também tem assistido a conformação de novidades relevantes em seu arranjo político-institucional. Destaca-se entre elas a judicialização da política, também observada em várias outras democracias contemporâneas. Esse fenômeno vem sacudindo as interpretações mais sedimentadas sobre a dinâmica das relações entre os poderes de Estado e dividindo a opinião dos analistas. Uns apontam o crescente recurso ao Judiciário para discutir temas políticos como uma ameaça as princípios democráticos e republicanos que garantem prerrogativas aos diferentes poderes do Estado. Outros veem esse fenômeno positivamente, como um tipo de inovação institucional que é benéfico à vida política e confere novos contornos às relações entre os poderes face às exigências contemporâneas para a defesa dos direitos da cidadania.

Na teoria da democracia, o recurso ao Judiciário é visto como ferramenta à disposição da cidadania para a defesa de direitos ameaçados pela ação do Estado. Ao lado de princípios como a possibilidade de alternância no poder e a liberdade de expressão, o recurso à justiça compõe o leque de medidas que visam o respeito à minoria e caracterizam a política democrática como um jogo pautado em garantias mútuas pactuadas entre as partes. Contudo, observa-se que a principal regra destinada a regular a produção de orientações para a decisão sobre os assuntos

públicos – isto é, a regra da maioria – exclui sistematicamente alguns da vontade geral assim constituída. Esta minoria se vê limitada a mobilizar seu poder de veto ou a atuar *a posteriori*, recorrendo ao Judiciário. À medida que mais e mais aspectos da vida social são politizados e, pela dinâmica democrática, submetidos ao crivo da maioria, no balanço mais geral, o que assume a forma de interesse público é, de fato, um consenso que expressa uma vontade parcial, mesmo que majoritária.

Esse fracionamento institucional da vontade promovido pela regra da maioria é problemático do ponto de vista republicano, que exige, ao mesmo tempo, um contexto institucional de não dominação (PETTIT, 1997; BIGNOTTO, 2004) e a "implicação efetiva de todos na expressão e realização do bem comum" (CARDOSO, 2004, p. 46). Ainda que a lógica democrática torne os consensos obtidos politicamente sempre provisórios, o referencial republicano lembra os atores políticos de que é sempre necessário buscar a construção de alvos mais universalizantes. Neste sentido, a república cobra da democracia o aprimoramento constante do jogo político para promover a incorporação crescente de todo o conjunto de pretensões legítimas que compõe o intricado tecido social no processo de formação do interesse público.[7]

Nessa chave interpretativa, a judicialização da política pode ser compreendida como um movimento que permite compensar o "déficit republicano" do jogo democrático. Quando se apresentam ao Judiciário pleitos que questionam o mérito de medidas tomadas pelo Executivo ou pelo Legislativo, exige-se decisões que vão além do reconhecimento de direitos em favor de indivíduos, mas que podem representar a reversão no sentido de justiça de resoluções tomadas na arena política ou administrativa. É exatamente o que se passa nos casos em que se demanda judicialmente ao poder público a disponibilização de tratamentos ou medicamentos ainda não incorporados ao sistema de saúde, ou quando partidos políticos com representação no Congresso Nacional questionam judicialmente a constitucionalidade de leis que foram aprovadas pelo próprio Legislativo ou de políticas públicas adotadas pelo Executivo. A par de outros processos societais – incluindo mudanças processuais relevantes no âmbito do direito –, e a despeito de todos os custos que costumeiramente a judicialização da política é acusada de gerar, ela pode ser tomada como uma inovação institucional que contribui para a vida republicana, pois, além de garantir a defesa de direitos afetados pela ação política de maiorias, permite a aquisição de novos direitos em temas que, por falta de consenso na sociedade, o legislador não tem condições de enfrentar – como lembra Werneck Vianna (capítulo 1) –, ampliando, assim, o escopo do interesse público.

7. Integridade não significa ausência de conflito entre as partes constitutivas da comunidade política. Como afirma Bignotto (2004, p. 39), "na ótica republicana, o político se funda no conflito constante das partes que compõem o corpo político e ganha seus contornos institucionais e históricos na medida em que se chega a uma configuração de direito que os acolhe". O desafio, neste sentido, é incorporar o conflito como fundamento da vida política que não pode ser reduzido à dimensão institucional, mas requer seu processamento na própria construção do bem comum.

Essas considerações visam reforçar a constatação referida anteriormente de que a institucionalização da república requer o aprimoramento – e até mesmo a radicalização, ainda que incremental – da política democrática, na direção da *democracia como aprendizado republicano*, defendida por Cohn, capaz de torná-la mais apta a refletir o conjunto do *demos*, a comunidade política em sua integridade. Neste sentido, se a república ainda se mostra como experiência incompleta no país, a tarefa que se apresenta para os analistas e os pesquisadores diz respeito não apenas a avaliar o desempenho presente das instituições básicas da democracia brasileira. Um passo importante a ser dado é também o de identificar as inovações institucionais que têm potencial para favorecer o enraizamento da vida republicana – e até mesmo prospectar os caminhos a serem trilhados neste sentido, em face das mudanças institucionais que se anunciam de tempos em tempos no país.

2.2 O fortalecimento do caráter público das instituições estatais

A segunda questão que se projeta a partir das análises reunidas neste volume diz respeito à necessidade de que as instituições estatais sejam especialmente consideradas no estudo sobre a penetração da república no país. Certamente, a esfera pública não pode ser reduzida às instituições estatais. Boa parte do que se refere à experiência republicana tem a ver com a dinâmica societal mais ampla e a conversão da cidadania em protagonista da ação e da decisão política. Afinal, a figura central no republicanismo é o cidadão, tomado enquanto membro de uma comunidade política efetiva (BIGNOTTO, 2004, p. 36). O próprio conceito de cidadania é, a rigor, republicano, como assevera Cohn (capítulo 1), e refletir sobre a questão da identidade entre os cidadãos, as leis que dão forma jurídica à comunidade política e o arranjo político-institucional é uma tarefa de extrema relevância.

Entretanto, o Estado é o principal instrumento de ação coletiva da comunidade política. Por isso, seus princípios de ação e organização, enquanto condições para o exercício do poder, são centrais na análise da questão republicana do bom governo. Sob este enfoque, a agenda de reflexões sobre o Estado impõe, para além da discussão sobre a eficácia e as eficiências de suas ações, a análise de sua legitimidade e adequação ao interesse público. Nesse sentido, é preciso inquirir permanentemente as instituições estatais sobre seu caráter republicano. Em que medida o presidencialismo centralizador brasileiro permite que o Legislativo, o Judiciário e o Executivo atuem de forma equilibrada e em franco compartilhamento do poder na efetivação dos direitos da cidadania assegurados pelo marco legal? O insulamento da burocracia é uma estratégia aceitável para garantir a qualidade técnica das ações estatais e evitar sua captura por interesses particulares? Até que ponto a lógica que orienta as atividades de controle desenvolvidas pelas próprias instituições estatais – desde logo imprescindíveis – incorpora o caráter radical que só a cidadania pode conferir ao interesse público? Quando o capítulo 2

deste volume sugere que a reflexão sobre os poderes do Estado deve estar fundada na análise de seu desempenho institucional, a mediação necessária entre o poder formalmente atribuído ao complexo estatal e os produtos resultantes de sua ação exige o estudo de um tema de inquestionável dimensão republicana: os processos desenvolvidos no próprio Estado para o exercício desse poder. É neste âmbito que se situa a discussão sobre a estrutura, a organização e a abertura das instituições estatais ao escrutínio e controle dos atores que se movimentam no espaço público, como forma de refletir-se sobre sua adequação ao interesse público.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a aplicação do referencial republicano às instituições estatais não se restringe à preocupação com as formas de controle direto do Estado por parte da sociedade. É inegável que essa vigilância é uma dimensão crucial da atuação da sociedade civil na esfera pública, que contribui para mitigar práticas como a corrupção e a dilapidação de recursos financeiros e do patrimônio público, podendo, inclusive, estimular a adoção de mecanismos de transparência e *accountability* pelos órgãos do Estado, bem como a própria revisão de procedimentos e práticas adotados. Contudo, o controle *ex post* é apenas uma das formas de aproximação entre sociedade e Estado com vista a garantir a primazia do interesse público nas várias frentes de atuação estatal. É extremamente relevante também que diferentes segmentos e organizações da sociedade possam participar da definição da agenda do governo e da própria gestão pública, ampliando suas oportunidades de influir no direcionamento das ações do Estado.

A descentralização administrativa para provisão de serviços públicos, por exemplo – seja no interior do Estado ou deste para a sociedade – promove a desconcentração do poder. Em contexto de pleno funcionamento das instituições democráticas, é um mecanismo que pode potencializar o efeito dessas instituições e ampliar as oportunidades de encontrar, na própria gestão da coisa pública, condições de diálogo que neutralizem interesses nitidamente parciais e construam outros de caráter mais universalizante. Neste sentido, o próprio Estado pode atuar como agente democratizante e promotor da república ao promover, nos processos de gestão, algumas das possibilidades de ampliação do espaço público na sociedade.

Independentemente de quem protagoniza a configuração deste cenário, isto é, se o próprio Estado – que se abre na tentativa de dividir responsabilidades com a sociedade ou legitimar suas políticas, ainda que cooptando as bases de apoio – ou a sociedade civil organizada – que pressiona as fronteiras deste para garantir mais espaço de participação no processo político e, assim, enseja a configuração de uma arena pública não estatal –, importa neste livro reforçar o caráter promissor desse movimento. Além de gerar oportunidades para aprofundar a participação política e promover a republicanização das instituições estatais, pode representar uma mediação interessante entre a democracia – como forma de instituição do poder – e o desenvolvimento – como objetivo das ações do Estado.

2.3 República e desenvolvimento

Se a república é um referencial importante para balizar a democracia brasileira e seu aprimoramento, bem como para avaliar o caráter público das instituições estatais, também serve à reflexão sobre os rumos do desenvolvimento do país. Afinal, instituições republicanas robustas são um meio para garantir que as decisões tomadas para promover o desenvolvimento contem com o envolvimento da comunidade política e, dessa forma, estejam cada vez mais próximas do interesse público.

O tema do desenvolvimento – que será especialmente tratado no volume 3 deste livro – inspira uma imagem da nação no futuro, a qual, nas condições contemporâneas, é projetada não apenas em termos do crescimento econômico e da ampliação da qualidade de vida e do bem-estar social, mas também da sustentabilidade ambiental, do alargamento da participação democrática e da construção de um sentido comum de cidadania. No debate sobre o desenvolvimento concebido em termos tão abrangentes, a principal agência de condução dos assuntos públicos, o Estado, ganha centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro.

É preciso ter claro que o desenvolvimento de que se trata nesta publicação resulta necessariamente de esforços empreendidos por diferentes atores econômicos, políticos e sociais. Entretanto, requer coordenação, indução e potencialização por meio da ação estratégica do Estado. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e induzir e apoiar o desenvolvimento têm tido importância decisiva em suas trajetórias de desenvolvimento. É fato que, ainda hoje, o desenvolvimento muitas vezes é reduzido a uma tarefa de ordem eminentemente técnica, cuja garantia de sucesso pode justificar a negligência em relação ao funcionamento das instituições democráticas e republicanas. Contudo, muitas evidências há de que o avanço alcançado por esses meios não se expande por toda a sociedade e não se enraíza em bases sólidas, não sendo sequer qualificável como desenvolvimento.

Se na história de diferentes sociedades, como a brasileira, há tensões entre a democracia e o desenvolvimento, isso ganha dimensões ainda mais amplas quando se insere o referencial republicano na equação. Entretanto, as perspectivas de desenvolvimento efetivamente includente e sustentável sinalizadas pela combinação entre um arranjo institucional democrático arrojado e em aprimoramento contínuo, de um lado, e uma esfera pública inclusiva e pujante, de outro, são suficientemente alvissareiras para justificar a necessidade de se envidar esforços na reflexão sobre a articulação entre democracia, república e desenvolvimento. Tarefa certamente inadiável para aqueles que pensam o Brasil e seu futuro.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. A angústia republicana: entrevista com o historiador do pensamento político J. G. A. Pocock. **Lua Nova**, n. 51, p. 31-40, 2000.

BIGNOTTO, N. **Maquiavel republicano**. São Paulo: Loyola, 1991.

———. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000a.

_____. Humanismo cívico hoje. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000b.

_____. **Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

_____. Problemas atuais da teoria republicana. *In*: CARDOSO, S. (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

BOBBIO, N.; VIROLLI, M. **Diálogo em torno da República**: os grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CARDOSO, S. Que república? Notas sobre a tradição do governo misto. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

_____. (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004a.

_____. Por que república? Notas sobre o ideário democrático e republicano. *In*: CARDOSO, S. (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004b.

FREY, K. Descentralização: lições atuais de Tocqueville. **Lua Nova**, n. 51, p. 97-118, 2000.

JASMIN, M. G. Interesse bem compreendido e virtude em A democracia na América. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PETTIT, P. **Republicanism**: A theory of freedom and government. Oxford: Oxford University Press, 1997.

POCOCK, J. G. A. **The Machiavellian Moment**: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition. Princeton: Princeton University Press, 1975.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RIBEIRO, R. J. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

SANDEL, M. **Liberalism and the limits of justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

_____. The procedural Republic and the unemcubered self. **Political Theory**, v. 12, n. 1, p. 81-96, Feb. 1984. Disponível em: <http://www.polsci.wvu.edu/Faculty/Michelbach/sandel.pdf>.

SKINNER, Q. **Liberty before liberalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

VIROLI, M. **Republicanism**. New York: Hill and Wang, 2002.

WALZER, M. Civility and civic virtue in contemporary America. *In*: WALZER, M. **Radical Principles**. New York: Basic, 1980.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

_____. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1997.

WERNECK VIANNA, L.; CARVALHO, M. A. R. República e civilização brasileira. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PARTE I

RELAÇÕES ENTRE OS PODERES NO ATUAL CONTEXTO DE DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 1

A ATUALIDADE DA QUESTÃO REPUBLICANA NO BRASIL DO SÉCULO XXI

O Brasil é uma república? Após três décadas de redemocratização, pode-se afirmar que o Brasil encontra-se em trajetória republicana? Para tentar responder a essas questões, procuramos alguns entre os mais importantes pensadores políticos brasileiros, os professores Gabriel Cohn, da Universidade de São Paulo (USP), e Luiz Werneck Vianna, do Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (IUPE/RJ).

Partindo de bases teóricas e ideológicas distintas, ambos os entrevistados procuraram refletir sobre a atualidade da questão republicana no Brasil contemporâneo. De nossas conversas, realizadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, em março de 2010, resultou o seguinte diálogo.

GABRIEL COHN

O tema do mundo público ou da coisa pública, que transcende os indivíduos e é compartilhado por todos, é recorrente em suas reflexões. Você considera que o referencial republicano é um bom ponto de partida para refletir sobre o Estado e a sociedade brasileira atual? Faz sentido discutir a questão republicana hoje?

Esta questão é muito fácil de responder, faz todo o sentido. Faz todo o sentido discutirmos porque nós temos, na realidade, um duplo movimento histórico a percorrer no futuro próximo. Um, que é condição para qualquer outro, é o do avanço e da consolidação democrática. Este é um desafio que está no horizonte de curto prazo. Mas eu o entenderia também como precondição para se colocar algo que está no horizonte de médio prazo: a questão republicana.

Agora, a passagem da democracia à república não é um prolongamento linear, pois elas não estão exatamente no mesmo plano. Se pegarmos as preocupações da teoria democrática e do republicanismo com referência à organização e ao exercício do poder, veremos que são diferentes, embora, de certo modo, se completem. Do ponto de vista democrático, a atenção se concentra sobre os participantes do jogo, sobre quem escolhe os governantes, mais do que sobre os resultados. E o referencial republicano trabalha com a outra ponta, é muito mais preocupado com os resultados, com as consequências da eleição dos governantes, com o modo como se

controlam ou não esses governantes. Assim, a democracia permite uma definição mínima, operacional, descritiva. Basta eu ter eleições livres e periódicas, liberdades básicas etc. e eu estou na democracia. Faz todo o sentido! Mas não há uma definição mínima de república, porque ela é muito mais severa e exigente, se funda em uma referência que, embora de baixa nitidez, é substantiva: a "coisa pública".

Há um componente normativo intrínseco à república que remete menos a exercícios correntes e mais a *orientações de conduta* e a *formas de pensar*, todas voltadas para a dimensão pública da vida social. Essa carga normativa é impossível de ser retirada da ideia de república e, por isso, não é muito fácil você dizer que em tais e tais circunstâncias existe uma república. Não é a mesma coisa de você partir de uma concepção mínima de democracia e ir acrescentando novas exigências, como, digamos, torná-la deliberativa. Ou o cidadão republicano é capaz de se voltar para a referência mais universal possível, em todos os casos, ou não é possível qualificá-lo como tal. Ou você está pronto ou não está! E o democrata não tem esse problema: ele é meio capenga, é meio nu, mas vai elegendo, aprende a acompanhar o que faz seu representante, participa de uma organização ali e vai aprendendo. Essa é a virtude intrínseca da democracia: a possibilidade de aperfeiçoamento contínuo. Já a república exige, para sua efetivação, a presença ativa de participantes ("cidadãos") previamente constituídos e, nesse sentido, habilitados a exercerem condutas públicas "virtuosas". Em outras palavras, os atores sociais e políticos podem orientar suas ações por regras de eficácia – que envolvem interesses – ou por valores – que envolvem subordinação de interesses próprios a outros alvos de caráter mais universalizante. No primeiro caso, satisfazem as exigências democráticas; no segundo, entram no campo republicano. O ponto básico, aqui, é que democracia pode ser traduzida em um conjunto finito de regras, ao passo que república exige, de saída, qualificações e formas de sensibilidade social altamente sofisticadas, que permitem manter viva uma coisa que a democracia, especialmente em sua versão mínima, negligencia, que é o exercício de virtudes públicas.

Esta dimensão da vida pública praticamente não existe no Brasil, em parte, porque ela pressupõe a plena organização e vigência da vida democrática, que é processo ainda em andamento. Mas, ainda assim, a república constitui um horizonte que precisa ser contemplado, porque, sem ele, você tem enormes dificuldades para fazer uma coisa fundamental, que é a crítica da democracia. E isso é fundamental porque a democracia não assegura automaticamente participação crescente. Uma das razões para isso já foi apontada, entre outros, no início do século passado, por meu suposto guru, Max Weber: é que a democracia funciona sob o regime de partidos e os partidos trabalham como empresas. Então, a lógica da operação do sistema político democrático é marcada por este tipo de atuação. Por isso, eu diria que a democracia liberal representativa sozinha é insuficiente, não resolve de maneira adequada

as grandes questões da organização da sociedade, da convivência da sociedade. Por outro lado, é preciso considerar que o jogo democrático é totalmente compatível com formas de organização e atitudes muito diferenciadas. Não é verdade que a democracia assegura liberdade crescente e que você não tenha espaço para formas altamente autoritárias do exercício do poder. A democracia é totalmente compatível com formas extremamente sofisticadas de controle. A democracia, tal como a conhecemos, é compatível com formas autoritárias, com formas de compressão. Se eu continuar assim, vamos sair daqui com a sensação de que é melhor jogar tudo fora...

Mas a questão fundamental é que, se eu não conseguir encontrar, no interior do grande jogo democrático, formas intrínsecas que caminhem no sentido do exercício não apenas da capacidade de escolha, mas de *formas virtuosas de participação no poder*, eu estou "frito"! E sem a referência republicana, a referência do exercício virtuoso da convivência dos homens, você fica tolhido em qualquer esforço para fazer a crítica à democracia, porque ela será retrógrada, apontará deficiências que a condenariam, de alguma maneira. Você não levará em conta o seu componente de aprendizado e não levará em conta o horizonte para o qual ela aponta...

O que nós, creio, temos como tarefa é tornar claro, e traduzir em ações políticas, a condição de que não se pode deixar de lado a referência republicana. Se aceitarmos isso, temos que admitir que um pressuposto para uma solução republicana, que valha a pena ser considerada, é o exercício pleno da democracia. A questão republicana pode e deve ser posta na reflexão sobre o Brasil, na sua dimensão própria, que é normativa, mais do que descritiva. Ela serve para colocar melhor em foco a questão democrática e para assinalar exigências a longo prazo e insuficiências atuais. Isso, de passagem, tem efeitos sobre a formulação e a implementação de políticas: é suficiente que elas respondam a interesses bem definidos e organizados, ou só são legítimas quando responderem a propostas universalizáveis – vale dizer, que todos poderiam aceitar como válidas para o conjunto maior? Então, tem, sim, que pensar a questão republicana, mas como exigência de longo prazo, como horizonte de ação e como forma de realização plena da democracia e, de certo modo, um pequeno passo no sentido de superação da democracia legislativa liberal, tal como a conhecemos hoje.

Ao tratar da relação entre democracia e república, o senhor se referiu à capacidade de aperfeiçoamento contínuo como sendo a grande virtude da democracia. Em que medida esta dimensão se faz presente, no modo efetivo de funcionamento desse regime, nas sociedades contemporâneas?

A ênfase na dimensão de aprendizado da democracia é essencial, mas não esgota as concepções e os modos de organização que ela assume efetivamente, tanto nas sociedades em que já está consolidada quanto naquelas, como a brasileira, nas quais essa consolidação ainda se encontra em processo.

Em sentido estreito, a democracia pode ser caracterizada como um "regime de jogo", usando-se aqui a expressão "jogo" para designar uma prática livre, submetida apenas a regras bem definidas e orientada para ganhos dos próprios agentes – que podem ser atores coletivos. A ênfase, neste caso, recai sobre determinadas habilidades adquiridas e treinadas em um ambiente estruturado por um conjunto compacto de regras simples, relativas ao exercício eficaz de preferências e interesses. Neste registro, em que existem certas regras e eu posso fazer valer essas regras da maneira que melhor me sirvam, enorme número de pessoas que não têm nada do ponto de vista democrático em seu estofo, em sua constituição interna, podem aderir entusiasticamente à democracia. Essa é uma percepção que é inclusive compatível com uma posição conservadora, com uma posição autoritária. A maior parte do que ocorre com a democracia no mundo contemporâneo – em que todo mundo, inclusive a máfia russa, virou "democrático" – é, quando muito, democracia como jogo, que é fácil de fazer aceitar. Aliás, a expansão enorme da democracia no mundo se deve muito a isso: ela se expande como um jogo, como um conjunto de regras.

Mas a democracia também pode ser entendida como um "regime de aprendizado". A história do século XX mostrou, inclusive, que não se passa por cima dessa coisa decisivamente importante, que é o aprendizado político. E este é o truque da democracia: é o regime que melhor tem capacidade de aprendizado. Então, essa é a capacidade intrínseca dele, de ensejar o processo de aprendizado social, de apontar para questões que vão além. No entanto, processos de aprendizado fazem sentido quando se cresce e é capaz de olhar reflexiva e criticamente para o que está acontecendo. A partir de então, dá para falar a sério em democracia. Com isso, não dá para não colocar aquela questão de que uma democracia estritamente institucional não se sustenta, digamos assim. A sociedade tem que ter formas próprias de participação naquilo que seria o grande aprendizado democrático.

De fato, existem áreas da sociedade nas quais não há como exigir uma sociabilidade igualitária, plural, respeitosa etc. que possa conduzir à democracia. O mercado, por exemplo, não tem nada a ver com isso. É uma exigência completamente sem sentido querer um mercado democrático. Na realidade, me pergunto agora, realmente, se faz sentido pensar o mercado como uma área de interação. Eu sempre sinto que, em uma feira-livre, não há presença de participantes que corrijam mutuamente suas ações e suas expectativas na convivência. Então o mercado é outro nicho, não tem nada a ver. O único aspecto que compartilha com a democracia – e isso sim é fundamental, é o que os teóricos da democracia, sobretudo americanos, há décadas vêm pontuando – é que o mercado fornece um modelo sobre o qual se constroem as regras do jogo democrático. Isso é decisivo. Não é que o mercado seja democrático, mas é de lá que se tiram as regras do jogo: da operação de mercado, da operação das empresas...

Agora, que o mercado como uma das dimensões da organização da sociedade tem uma relação fortíssima com o jogo democrático, com a democracia como um jogo, como um conjunto de regras a serem eficazmente acionadas, é uma definição tão boa quanto qualquer outra de jogo: um conjunto de regras que se deve acionar eficazmente. E, diga-se de passagem, em um jogo você também não entra a zero para aprender. Aliás, toda a retórica vai neste sentido: você é ou não um *global player*? Ou você é ou não é, porque senão você é expelido. No segundo lance, você está fora. O ganho organizacional, político e ideológico decisivo no século XX foi, exatamente, a transferência da frente linear das regras do mercado para as regras do exercício democrático de poder, o jogo político, desde o velho Schumpeter até onde você quiser chegar. É esse o ponto que tem de ser superado e isso se faz restaurando uma política no interior mesmo da participação, em todos os níveis possíveis, na organização do exercício do poder de formas de sociabilidade.

Isso é muito difícil, porque o jogo democrático funciona muito bem. Ele é muito eficiente, permite aquilo que qualquer organização, qualquer empresa exige: previsibilidade. Tal coisa, o grande defensor progressista da concepção mínima de democracia, Przeworski, enfatiza o tempo todo: o perdedor sabe que daqui a quatro anos ele pode voltar. Isso é uma maravilha, eu organizo a minha atividade para voltar daqui a quatro anos e não tenho grandes perdas com isso. Por que se romperia com esse tipo de coisa? Mas ele é desconfortavelmente forte, porque o é em uma dimensão, a do jogo, mas é fraco na dimensão do aprendizado e da incorporação de formas diferenciadas de sociabilidade na sua constituição interna. Nisso ele é fraco. E digo mais, não só ele é fraco, mas a ida para essa dimensão encontra resistências poderosas. A passagem da democracia como jogo para a democracia como aprendizado é um processo político, no sentido mais forte do termo, que tem de ser construído de uma maneira política também.

Aqui já estou retomando uma espécie de aproximação entre a dimensão democrática e a republicana, com aquela distinção de que em um caso é aprendizado e no outro é exercício de virtudes já existentes. Mas o fato é que se você não tem, no local em que a democracia pode ser aprendida, mecanismos que tornem este aprendizado eficaz, você ficará, no máximo, nas estritas regras do jogo. Então, o que está em jogo, aqui, é como se instiga democracia na sociedade. Na sociedade brasileira atual – e no futuro previsível –, a questão prática mais premente no campo político, que é a do aprofundamento e da consolidação da democracia, só tem como encontrar resposta na sua versão mínima, do adequado desempenho em toda a extensão da sociedade das "regras do jogo". A outra transição, para a democracia como aprendizado, essa é difícil. É difícil mesmo, é um processo mais longo, extremamente cheio de percalços. E ela joga lá para frente o horizonte que, no meu entender, decorre do efetivo avanço democrático, que é o horizonte mais republicano. Joga mais à frente ainda que outros eventuais horizontes.

As dificuldades para o pleno desenvolvimento de concepções e formas de ação republicanas, no Brasil, não ocorrem com a mesma intensidade no caso do estabelecimento e da prática das regras democráticas, quer entendidas como matéria de aprendizado social, quer como desempenho do "jogo" que essas regras propiciam. Quando a gente fala de transição democrática, você tem vários níveis. Um deles é simplesmente dar mais consistência e eficiência às instituições democráticas, algo que no Brasil – creio que é inegável – se conseguiu de maneira notável. Eu defenderia isso: reais avanços no funcionamento das instituições, no aparelhamento das instituições; eleições bem melhores do que as de nossos irmãos do norte etc. Outra transição, para a forma republicana de vida pública, é matéria para o futuro. Porque a república, como eu já disse anteriormente, é um "regime de exercício", que pressupõe certas condições de funcionamento. Daqui a pouco estaremos falando do século XXIII, o que também não seria nenhuma tragédia. Um chinês que estivesse aqui e tivesse a capacidade de arregalar os olhos diria: "Bom, mas qual o problema com dois séculos?".

Como o senhor vê a conexão entre a dimensão simbólica da política, em que valores dominantes e concepções incipientes convivem e disputam espaço entre si, e a institucionalização das regras do jogo democrático? O senhor avalia que é possível observar a democracia como aprendizado, essa condição *sine qua non* para a vida republicana, se concretizando, ainda que de forma incipiente, no dia a dia dos cidadãos brasileiros?

Veja, muitas práticas das pessoas, nos mais diversos âmbitos, são chamadas no dia a dia de democráticas, e isso me causa imenso mal-estar. As atitudes das pessoas nunca são – ou raramente são – diretamente democráticas ou diretamente antidemocráticas. Democrático é aquilo que eu faço na esfera pública, na esfera política. Na esfera privada, eu posso ser igualitário, posso ser pluralista, eu posso ser respeitoso à dignidade do outro e tudo isso. É muito perigoso, no meu entender, fazer um curto circuito e dizer que tal pessoa, que tem uma posição igualitária nas formas como pensa, está agindo democraticamente ou é democrática, porque com isso se rompe a diferença de nível e de complexidade entre a esfera pública e a esfera privada. Eu me arriscaria a dizer que nenhum ato privado é democrático. O camarada pode ser igualitário, respeitoso e plural, mas não há nenhuma garantia automática de que ele seja politicamente democrático, atue na esfera pública desta maneira ou sequer entre na esfera pública. É de se supor que quem cotidianamente adote essas orientações de conduta, quando entra na esfera pública venha a ser também partidário ou participante da democracia, mas há uma distância a ser percorrida, há um salto. Esse salto é o grande desafio para as políticas, para as grandes políticas, para as políticas que valem para a sociedade toda; portanto, para políticas de Estado.

Além do mais, democracia é uma forma de exercício do poder. Então, não é por aí. A palavra é usada de maneira horrível: "vamos resolver isso democraticamente..." Como democraticamente? Vamos conversar, pronto. Não é preciso usar o termo e não se deve usar o termo. O velho Aristóteles não tinha esse problema, porque para ele havia uma distinção estanque: a esfera privada é uma, em que há o despotismo do chefe de família, e a esfera pública é outra, em que ele vai debater entre seus iguais (que não são todo mundo, mas, enfim...). Mas nós não podemos nos permitir isso. Agora, nós também não podemos permitir a diluição. Por isso, preocupa-me tanto a banalização dessa referência fundamental, que é a referência democrática. Então, uma coisa é você falar das formas de organização e de exercício de um poder democraticamente instituído; outra coisa é você falar dos requisitos sociais e culturais sem os quais não dá para montar o quadro democrático.

Avançando um passo nessa linha de interpretação, creio ser possível detectar, em ambas essas dimensões – a social e a política – a figura do "jogo", do desempenho de regras heterônomas e aceitas por razões pragmáticas e imediatas. Isso constitui forte bloqueio à assimilação da dimensão de aprendizado inerente à democracia. Esse constitui um aspecto relevante para a formulação de políticas públicas, a começar, é claro, pelas de caráter educacional. Esse é um desafio real para políticas públicas de ensino, para a cultura. Não adianta ficar dizendo que nós estamos nos democratizando porque todo mundo fala em democracia. Então, não é brincadeira, ainda tem muito chão para andar.

Eu tenho, realmente, um ponto de vista claro a este respeito: as bases reais, fundas, que são sociais, culturais, para a constituição de instituições democráticas, no mais forte sentido, elas têm a ver não com as próprias instituições na sua organização e nem com os grandes processos políticos, mas com o que acontece de pequenininho no cotidiano. Os grandes processos políticos não se constroem no grande âmbito político; se constroem no pequeno âmbito, das pequenas ações, dos pequenos gestos, das mais delicadas e minúsculas formas de pensar. Para mim, é imensamente mais importante saber se as pessoas estacionam em fila dupla do que saber se elas dizem que querem democracia ou não querem democracia. Porque, para mim, o cara que estaciona em fila dupla não é confiável como base possível de uma democracia que não seja, simplesmente, "o jogo que me interessa", porque é isso o que o cara está falando. É o pequeno gesto, o miúdo, que é decisivo e, ao mesmo tempo, mais difícil. Como você trabalha o tecido fino da sociedade? Porque também não adianta dizer "tem que ter sólidos valores", porque é outro papo conservador. "Se todo mundo for patriota...", o que é isso? Armas vazias! Não é essa coisa que está em jogo, não é ser bem comportado.

É meio, eu diria, pungente, doloroso, você constatar que a prova dos nove de um regime político, da vida política está no que acontece ali no tecido fino da sociedade e não no funcionamento das instituições. Óbvio que as instituições têm que trabalhar e têm que estar funcionando, mas não se resolve por lá. Uma instituição pode funcionar indefinidamente no vazio, pode girar no vazio, em torno de si própria, só pelo jogo da sua aplicada burocracia. Mas a coisa não tem penetração, não se arraiga na sociedade. As formas de esterilização do aprendizado democrático são muito fortes. E você tem que reagir a isso com políticas. Por exemplo, é ingênuo pensar que a simples multiplicação do acesso digital resolve. Isso aí é um avanço, eu não recuso de jeito nenhum, tem de ter acesso, senão está fora do mundo. Mas e depois? Tem que ter clareza sobre isso. Porque senão você acha que colocar um computador em cada sala de aula garante a expansão da democracia, porque a informação fica mais acessível, porque diminuiu desigualdades, porque não é só o menino rico que tem. Mas e depois? Esse "depois" que é o nosso desafio.

Como se chega lá? Eu sei que não estou falando nenhuma novidade, esse é um quebra-cabeça antigo. Para usar uma frase de que gosto, mas que virou jargão, "como é que você dá capilaridade a isso?" Que tipo de política você pode construir que seja capaz, de alguma maneira, de se entroncar com formas de ser, de agir, de pensar que vão tornando cada vez mais finos, mais delicados os fios e chegam, no limite, em cada cidadão? Não para controlá-lo, evidentemente. Esse é outro problema.

Na esfera social, são notáveis as múltiplas formas de igualitarismo presentes em relações que se esgotam na vida privada – por exemplo, entre prestadores de serviços e clientes –, associadas, no entanto, a limites ocultos – mas precisos, como "conhecer o seu lugar" – e a fortes traços autoritários. Fundamental, nisso, é que esses traços não atingem nível político, não extravasam na esfera pública, na qual impera o interesse "mal-entendido" – para inverter expressão de Tocqueville. A passagem não se faz entre o plano dos indivíduos/sujeitos iguais para o dos cidadãos, mas entre o plano da subordinação dissimulada – com forte estímulo à prepotência de um lado e ao ressentimento e ao rancor de outro – para o da clientela no mercado político. Isso equivale a dizer que existe, sim, uma modernização em andamento nessa área, mas que tende a ir mais no sentido da criação de uma "clientela" moderna, integrada no mercado eleitoral, do que de portadores participativos de direitos universais.

Esse descompasso gera uma blindagem entre a esfera privada e a pública, a qual – mais, talvez, do que a "privatização do público" – é um dos grandes desafios para o aprofundamento das formas de vida democráticas no Brasil – não só das regras, que sempre podem ser "jogadas", e está assegurado que todos podem fazê-lo –, sem as quais a constituição plena da cidadania (que, a rigor, é conceito republicano) não tem como se realizar. O ponto fundamental, sob esse ângulo, é

que as formas ocasionais – e, sob melhor exame, altamente codificadas – de conduta igualitária no domínio privado não têm como se traduzir em igualitarismo propriamente democrático no domínio político. Mais do que articulação entre níveis da vida social, ocorre a contaminação de cada qual por traços da outra, resultando no que se poderia chamar, com referência à má amálgama de dimensões sociais e políticas, de "democracia senhorial" – que me parece caracterizar as difíceis relações entre vida privada e vida pública no Brasil.

Agora, o problema real do exercício da política, de formulação de políticas de Estado, é respeitar cuidadosamente as diferenças entre as diversas esferas e níveis de organização da sociedade. Senão, você simplesmente não avança um passo. Democracia se aplica à esfera pública; agora, os requisitos da democracia estão fora do âmbito estatal. Vocês me diriam que estão na sociedade civil e nas formas de organizações autônomas da sociedade. Podem estar ali... Mas podem ser impulsionados no âmbito do Estado, pela formulação e implementação de políticas.

Diante dessas considerações, o tema da autonomia da sociedade em relação ao Estado permanece como um dos epicentros do debate público brasileiro?

Esta questão remete ao significado que assume a figura do Estado nas sociedades contemporâneas, em particular a brasileira. Toda a segunda metade do milênio passado foi atravessada pela presença efetiva do Estado como complexo institucional que, sendo o ápice da configuração social e a instância última de seu poder, assegura em cada momento a configuração legalmente definida da sociedade: o seu "estado" no sentido literal do termo. A dimensão do "movimento" ou é deixada para a sociedade – como se viu no Brasil nos últimos 30 anos – ou, no pior dos casos, é assumida pelo Estado na sua versão mais autoritária, de cunho fascista, na qual a mobilidade inerente à sociedade democrática é convertida em "mobilização" a partir de cima. Isso já assinala a exigência básica para a constituição de uma democracia profunda, apta a converter-se em república, nas condições contemporâneas de veloz trânsito de informações e de pessoas. Consiste essa exigência em transformar o Estado, de ente relativamente "estático" em ente dotado de mobilidade suficiente para alcançar a condição propriamente republicana, na qual há sincronia entre o complexo institucional estatal e o complexo de organizações não estatais, sem que um se sobreponha ao outro.

As ideias de sincronia e de sobreposição marcam bem a distinção que tenho em mente: enquanto a segunda designa um arranjo espacial, a primeira diz respeito ao tempo. E é essa categoria que, nas condições contemporâneas e no futuro próximo, passou a ocupar posição central em qualquer consideração que se queira fazer sobre formações sociais. Importam as temporalidades e os ritmos, mais do que as posições relativas. O que se convencionou designar como "Estado" deverá, cada vez mais, ser visto como "momento" de uma configuração social em processo.

É a isso que aplica a referência feita antes, a "sincronia" entre Estado e sociedade. Este termo deve ser usado com cuidado, claro, pois a ideia da "sincronização" do conjunto social por meio de um centro – precisamente o Estado – faz parte do pior repertório do século passado, o do nazismo alemão. A ideia aqui é mais a de *convergência de ritmos e modos de atuação* – de formulação e implementação de políticas, em suma –, superando-se com isso a contraposição entre a rigidez e a flexibilidade.

A alternativa a isso no pensamento convencional consiste em ver o Estado como um "ator" junto a outros no "sistema político". Mas isso não é um avanço, porque, de saída, o Estado fica preso na alternativa de, ou ser um ator autoritário que se impõe aos demais e obsta qualquer avanço democrático, ou então ser – como de fato é – alvo fácil para interesses privados de toda sorte, onerado como é pelas injunções jurídicas e políticas sobre a sua ação – a começar pelas várias modalidades de "organizações não governamentais" e culminar na captura de agências e funções públicas pelos mesmos setores privados que deveriam regulamentar. De modo que é realmente decisivo buscar formas de articular impecavelmente essas duas entidades que não sabem até hoje o que fazer uma com a outra, que são o Estado e a chamada sociedade civil. Eu não sou um "fã" da sociedade civil. Se deixar a sociedade civil sozinha, ela vira um monstro, um negócio horroroso. Quer dizer, cada um puxando para o seu lado, milhões e milhões de organizações se criando a toda hora, entre essas, algumas extremamente picaretas... Então, se eu apostar só na sociedade civil, eu estou roubado, porque não há nenhum mecanismo que automaticamente universalize as preferências. E, se você quer realmente avançar na democracia e mais à frente em uma concepção republicana, você tem que ter cidadãos capazes de referências universalizadoras. Esse é o desafio.

Essa é uma dimensão fundamental a considerar, mas eu acredito que ainda há um descompasso. Mas, se o governo conseguir avançar no sentido de construir políticas capazes de fazer que haja algum tipo de sinergia, algum tipo de resultado virtuoso da interação entre Estado e sociedade civil, aí sim, isso seria a construção de uma sociedade nova, que ainda não acontece. Então, quando se tem enorme efervescência e grande vitalidade da sociedade civil, é possível botar em xeque aquelas teses que corriam nos anos 1970 do século passado, de (in)governabilidade, de que o Estado não vai dar conta das demandas etc. Claro que, se imaginamos uma expansão linear, totalmente inorgânica, chega uma hora em que não é mais possível processar, mas é uma imaginação meio delirante, de ficção científica.

Nesta linha, é possível dizer que existe um problema de distorção cognitiva na compreensão da democratização do país? Quando se lê a imprensa brasileira, tem-se a impressão de que o país vive em estado permanente de crise das instituições, no que se refere à sua legitimidade ou às disputas entre os poderes, por exemplo. Esta não parece ser sua impressão a respeito do tema...

Não! Essa ideia de que as instituições estão vindo abaixo – que, aliás, é um velho lema conservador – encobre, em alguns momentos, reais agressões às instituições. Mas elas estão sendo, creio eu, construídas, e bem construídas neste país há um tempo razoável. A tão xingada Constituição Federal de 1988 (CF/88) gerou uma agenda totalmente nova para este país, que a gente tende a minimizar. Você é tão bombardeado pela ideia de que aquilo era um monstrengo, inteiramente inaplicável, um delírio etc., que você às vezes não se dá conta de que aquilo foi, com todos os problemas que certamente tinha, uma virada político-institucional extremamente funda nesta sociedade, que saiu de lá com a incumbência de construir instituições que, de alguma maneira, fizessem frente às tarefas civilizatórias do desenvolvimento. E o meu palpite é de que isso tem sido bem exemplar. Poderíamos ter entrado no caos? Talvez... Isso me lembra, por analogia, dessa coisa extremamente injusta com relação ao atual presidente da república, sobre o populismo, o lulismo etc. Nós poderíamos, sim, estar em uma situação política extremamente penosa, se esse presidente usasse a penetração que tem para mobilizar as massas ao arrepio das instituições. Não fez e não tem dado nenhum sinal de que vá fazer. Você vê que as instituições não só estão aí, como estão sendo respeitadas. E elas sofrem agressões constantes.

Mas, em geral, a tal crise das instituições é a desqualificação das instituições. Então, não acredito que tenha fundamento. Agora, avançar, melhorar, isso ninguém vai contestar. As reformas políticas, a questão das discrepâncias na representação, a organização dos partidos, sobre tudo isso dá para você conversar. E, às vezes, como tarefas de relativa urgência. Muita gente acha que não tem tanta urgência assim. O Gildo Marçal Brandão, por exemplo, era muito cético em relação a esse açodamento quanto às reformas políticas. Ele achava que a gente ainda tem muito espaço para trabalhar sem ficar jogando tiro para cima. A minha impressão forte é essa: primeiro, temos de reconhecer que o ano 1988 marcou uma agenda muito forte e de prazo bastante curto para este sistema político se reconstituir, essa sociedade se alertar, inclusive, para novas formas de convivência. E acho que ela tem sido satisfatoriamente realizada e que as deficiências são sanáveis. Nós não temos furos monumentais pelos quais se possa manter um tirano de plantão ou algo do tipo. Poderíamos ter, mas não temos.

Uma coisa a gente pode pegar, como espécie de lema: quando você vê um cara, pode ser uma pessoa ou um jornal, insistir muito na crise das instituições, você pode ter certeza que esse cara quer desacreditar as instituições, sem fundamento. Não é que é injusto, é apenas uma tática, mas não é para levar a sério.

Neste contexto, a excessiva centralização do poder na União é um problema institucional ou um falso problema?

Aqui você me pegou em um dos meus pontos fracos. Quando se trata de discutir a questão da federação e políticas federativas, eu sou bem jejuno. O meu primeiro

impulso é dizer que é um falso problema. Você ter uma articulação, claro, no nível da União com os diversos níveis federativos, com os diversos níveis de organização, é evidentemente desejável e até necessário do ponto de vista da eficácia. Agora, é claro que você usou uma palavra que eu acho que, no fundo, nem estava querendo usar. Você falou "excessiva", quando você fala excessiva, o cara já se assusta e diz que é melhor não. Mas tem hora em que o tiro realmente é concentrador, porque você tem de ter uma referência que seja universal. E a Nação ainda o é...

Eu insisto naquele ponto: a única entidade, a única instância capaz de formular posição pública universalizante na sociedade é o Estado nacional. Então, deve ser dotada de um poder apreciavelmente superior, digamos, à soma das subunidades. Por mais que o senhor Quércia quisesse uma união de prefeitos, esta união não pode ser tão forte a ponto de colocar em xeque o governo federal, porque senão "o rabo começa a abanar o cachorro". Tem de haver um *plus*, uma sobra real no ente mais abrangente. Porque o lema, pelo menos na minha cabeça, quando você fala nas questões que dizem respeito à política, nas questões que organizam a convivência entre os grupos humanos na sociedade, o lema básico é *capacidade de universalização*. E não só formal. Quer dizer, não se trata de baixar leis que são vinculantes para todos. É isso também, obviamente, mas não só no plano formal. É no plano da capacidade de formular políticas que gerem, no interior da sociedade, orientações universalizadoras.

Diante da proposta de tomar o referencial republicano, como horizonte de médio e longo prazo para a sociedade brasileira, como se coloca a questão do desenvolvimento?

Este é um problema central. Mas o que entendemos por desenvolvimento? Talvez pela ressonância do que eu imagino ser uma concepção, no limite, republicana, eu sempre venho tentando pensar a questão do desenvolvimento não no sentido estrito de desenvolvimento econômico, mas, em sentido bem amplo, como aquele processo que multiplica e diferencia as relações não coercitivas no interior da sociedade. Isso, para mim, significa ter desenvolvimento político, social. O resto é fundamental, mas não chega à metade...

A gente acaba, por várias vias, convergindo para o mesmo ponto: como fomentar essa multiplicação? Como cortar, eliminar os diques que existem no interior da sociedade ao trânsito das relações, não só da informação, mas das formas que permitam a convivência? A partir de então é preciso definir o que se deve entender por convivência, em uma época que não é a da conversa na praça, mas é da internet, do *twitter*... São formas que tem de ser seriamente consideradas, estão no bojo da devastadora mudança na sociabilidade que viemos sofrendo à luz das também devastadoras mudanças nas tecnologias da informação. Não tem precedentes o que está acontecendo nesses anos recentes...

A sociedade brasileira também vem passando por transformações muito rápidas em termos de sua estrutura e dinâmica. Tem uma frase que é notável e muito atual do Luciano Martins, em que ele afirma que o regime militar universalizou o *ethos* capitalista no Brasil. Eu não sei se o governo militar fez isso, mas o meu palpite é que isso é um processo no momento. O meu palpite é que as gestões atuais, dos dois mandatos do Lula, estão consolidando isso, com essa questão de você trazer enormes contingentes para o mercado. E estes são os novos centuriões do avanço de uma sociedade capitalista de mercado. Contudo é muito interessante que esta incorporação não se faz por mecanismos automáticos de mercado, mas como efeito de políticas públicas. Essa mistura me parece impressionantemente interessante, tentar trabalhar em cima do perfil de sociedade que se está criando. Você está expandindo o mercado, você está expandindo a sociedade capitalista.

Agora, que estamos em cima de um vulcão, estamos. O velho Tocqueville, de 1848, dizia para todo mundo: "escuta, vocês têm que entender que nós estamos em cima de um vulcão. A questão social vai explodir. Vocês não estão percebendo isso?" Não perceberam e explodiu. Nós estamos em cima de um vulcão. As demandas vão se acelerar muito. Ninguém entra em uma sociedade para brincar. O André Singer, em texto recente sobre o fenômeno que ele descreve como "lulismo", argumenta que quem tem sido socialmente incorporado neste período quer ordem, não quer bagunça. É claro que, neste momento, querem ordem, previsão, saber onde estão pisando etc. Mas isso não me permite pensar em uma espécie de consolidação do padrão atual, nem ir na linha do Mangabeira, de que esse pessoal que está entrando vai mudar esta sociedade. Não vão, esses não. Mas o pior é que vêm outros atrás, vêm muitos outros atrás. Então, surge o problema de como é que vão se comportar os novos integrantes do processo. Claro, a expansão consagrada na CF/88, a universalização do voto, isso sim. Mas a qualidade do voto, o modo, está claro que muda. A nova classe "C", como ela entra nisso? Dá força para essa mudança ou ela, no curto prazo, emperra? Acho que é uma tendência tão válida quanto qualquer outra. Os grupos, efetivamente dominantes, acho que têm uma resposta imediata. Eles querem apenas o jogo, e serão ferozmente contra qualquer coisa que não isso. Evidente que a alta finança não quer outra coisa se não um jogo que lhe permite fazer o seu jogo, e que é, digamos, isomórfico. Evidente, os empresários, os partidos, as instituições grandes, as grandes organizações – não nos esqueçamos que vivemos no mundo das grandes organizações. Não adianta me dizer que existem 787 mil ONGs etc.

Acho que o grande nó, pelo menos na minha cabeça, quando se discute essas questões, é saber qual é a conformação, qual o modo de atuação, quais são os âmbitos em que você promoverá políticas públicas universais, sob o ponto de

vista racional, que permitam fazer avançar a formação de cidadãos, também eles, com uma referência aberta. Público, ao contrário do que se tende a considerar, não é aquilo que é de todos e não é de ninguém. Público não é uma referência de propriedade. Público é uma orientação, público é a orientação universalizadora das coisas. Você tem em mente: "há referência mais universal possível para minha ação". Não é preciso nem falar em bem público. Bem público é uma ideia que torna as coisas meio rançosas, meio conservadoras... Basta que eu seja universalizador, que eu tenha a referência que é a mais universal possível. Habermas insistiu muito nisso no século XX... Mas isso não está garantido na sociedade civil, porque muitas referências são, na verdade, privadas ou parciais. Então são políticas de Estado que tem que ser acionadas. Não dá para procurar em outro lugar.

Para cumprir este papel fundamental de promover o desenvolvimento no sentido da construção da república, qual Estado o senhor vislumbra? De que Estado estamos falando?

De que Estado precisaríamos? O Estado que nós precisamos é aquele capaz de se extinguir como Estado e ser reabsorvido pela sociedade. Esse é o limite, esse é o horizonte real quando eu falo em fazermos a longa caminhada pelas instituições: democracia como jogo, democracia como aprendizado, república, socialismo... Isso significa que o Estado vai mudando também. Então, que Estado é esse capaz de formular e implementar políticas que, efetivamente, democratizem e, vamos dizer, mais à frente republicanizem? Que requisitos mínimos ele tem que cumprir? Gozado, porque as coisas que passam pela cabeça da gente são aquelas que todo mundo está pensando: o Estado tem de ser altamente representativo, tem de ser plural, tem que acolher as diversas formas de organização e de demandas da sociedade... Mas tudo isso é trivial... Qual é o formato do bicho? Claro que esse é um exercício complicado, já tentou mexer em um aparato do Estado? Não pense!

Essa coisa de que tipo de Estado precisamos diz respeito ao papel e à configuração que terá o Estado nas próximas décadas diante de mudanças de tal qualidade na relação entre Estado e empresa. Weber dizia que uma de suas objeções ao socialismo era que, no socialismo, você tem uma grande burocracia pública e não tem nenhuma outra que se oponha a ela. Em condições capitalistas, você tem uma burocracia pública e a burocracia das empresas e elas, pelo menos, podem entrar em choque e você tem espaço para respirar. O que você está tendo, atualmente, é um movimento reverso daquele que ele tinha, com a burocracia das grandes empresas e das grandes organizações privadas tomando conta e subordinando a si o Estado, por meio da captura de suas agências reguladoras. Então, a figura do Estado que era e ainda é retoricamente vista como aquela entidade toda poderosa, que esmaga sob seus pés de chumbo a empresa, isso é uma figura de

retórica. Ao mesmo tempo ele continua existindo, como formulador de políticas. Então, como é que fica esse negócio? Eu reconheço que é um problema infernal, porque, no fundo, a configuração do Estado, sua área de atuação e sua eficácia estão mudando e estão comprometidos sob vários aspectos. Aquela entidade que se sobrepõe ao resto, aquele ente soberano, o velho Leviatã já morreu de gripe há muito tempo. Como é que ficamos? Em mãos de quem nós ficamos? Porque agora você está cercado por uma porção de leviatanzinhos famintos, e "zinho" é maneira de falar. Alguns deles são muito maiores do que qualquer Estado nacional. Então, como é que eu fico, de que Estado precisamos? Precisamos de Estado?

A resposta à segunda pergunta é simples, e é *sim*. Claro que o Meirelles também vai dizer que sim. E por que o Meirelles vai dizer *sim*? Porque eu preciso de um órgão executor barato para me servir. Pronto. Na cabeça dele é isso, na dele ou na do pessoal dos bancos a quem ele serve... Quanto à primeira pergunta, penso que é necessário um Estado móvel, ágil, sincronizado com a dinâmica da sociedade e capaz de tomar a iniciativa de políticas que façam avançar essa sincronia; um Estado republicano, enfim. Algo, portanto, para ser construído no médio e no longo prazos. A questão é: como e por onde começar? O paradoxo básico consiste em que só um Estado robusto, capaz de tomar a iniciativa na proposição de políticas adequadas ao bom andamento da sociedade – detectadas mediante reivindicações sociais ou por instâncias de atenção e pesquisa do próprio Estado – pode contribuir para o desenvolvimento, tal como o defini anteriormente, como a multiplicação das relações no interior de um conjunto social. O aperfeiçoamento contínuo da configuração institucional da vida pública é indispensável, sim, mas gira no vazio quando não se articula – o termo correto, temporal e não espacial, seria "sincroniza" – com uma sociedade apta a dar conteúdo efetivo aos valores democráticos e, por extensão, republicanos – igualdade social e política e virtude cidadã, portanto.

Será necessário, por longo tempo, trabalhar nos interstícios da combinação de tarefas impostas ao Estado que caracteriza o momento contemporâneo: políticas econômicas macro como dominantes, políticas sociais como acessórias. É nos "poros" do bloco formado por essa combinação que a imaginação social e política deverá encontrar os meios para introduzir na vida pública a mobilidade e a plasticidade que permitam transformar a democracia em modo de vida em todas as suas dimensões e caminhar para a democracia republicana. No caminho para isso está o mais difícil, nas condições históricas específicas da sociedade brasileira: converter a cisão, que se aprofundou tanto no período autoritário quanto nos modos de reagir a ele, entre a *esfera pública* e a *esfera privada*. Vale dizer: converter em condição concreta a constatação necessária mais abstrata de que o cidadão é precisamente a figura na qual essas duas dimensões têm como ganharem a necessária sincronia para que se possa falar de fato em democracia.

LUIZ WERNECK VIANNA

O referencial republicano tem estado presente em seus trabalhos e intervenções no debate público, em especial na análise da democracia, das relações entre os poderes e do Judiciário. O que, em sua opinião, é constitutivo da ideia de república? O Brasil, por exemplo, é uma república?

Nós somos constitucionalmente uma república, uma república como todas as contemporâneas, com alguns problemas. O primeiro deles é a exposição da república à democracia. República e democracia são conceitos e realidades muito distintos e, também, enraizados historicamente em situações muito diversas. A república é romana; a democracia, digamos, é grega. A exposição do conceito da institucionalidade republicana à democracia, especialmente a democracia de massas, é o grande complicador, pois a democracia em grandes Estados, não em pequenos Estados rousseaunianos, abre margem para intervenções carismáticas, populistas, bonapartistas, cesaristas. O que a república supõe? Que indivíduos com um *self* muito bem recortado, bem definido, com os seus interesses, digamos, bem compreendidos e definidos, se associam livremente em torno de propósitos comuns. O tema da vontade geral, da democracia direta, todas essas grandes perturbações nascem com o debate democrático. A América foi criada como uma república e não como uma democracia. A França tentou ser mais uma democracia do que uma república, embora a Revolução de 1789 tenha estampado o tema republicano.

Como Tocqueville trabalhou a república americana? Buscando compreender como a religião, como o puritanismo foi capaz de forjar o indivíduo solto, independente, que procurou a cooperação em torno de interesses comuns. Esse é o tema, sobretudo, do segundo livro de *A democracia na América*: a questão do "interesse bem compreendido", que levaria os homens a se associar de uma forma tal que redundasse em benefício de todos. Mas é preciso considerar, também, que a república supõe, na sua ideia, no seu nascimento, na sua história, uma aristocracia agindo inspirada por virtudes. A ideia republicana é alta, pedem-se virtudes cívicas para que a vida republicana tenha uma boa operação. E pode o tema do civismo ser central à ideia de constituição de república e não ser central na ideia de democracia.

O que tem acontecido com esses dois conceitos, república e democracia, que nasceram em plataformas empíricas e conceituais distintas? Eles têm se avizinhado, têm procurado dialogar, conversar, encontrar novas pontes de comunicação. Uma grande ponte vai ser objeto de um dos livros que vocês estão organizando[1], que é a representação. Pela representação se estabelece essa possibilidade de comunicação entre a república e a democracia. Não há uma ágora

1. Luiz Werneck Vianna se refere ao volume 2 deste livro.

única, as pessoas não falam ao mesmo tempo. Há um grande número perdido de possibilidades. São vocalizações conduzidas para um lugar representativo da soberania popular, onde residiria o cerne da ideia democrática que opera essa ligação. Daí o antigo tema da representação e tudo que está associado a ela, como partidos políticos, regulação da vida eleitoral, definição do conceito de quem é e quem não é cidadão... Tudo isso é essencial nessa complexa articulação entre a democracia e a república. Contudo, a má institucionalização ou o mau calçamento histórico institucional da ideia de república pode ser extremamente perverso para a vida democrática.

Aqui e alhures, o que se tem é um quadro de perda crescente de antigas instituições que respaldavam, ou procuravam respaldar, os fundamentos da vida republicana, entre as quais cito: partidos políticos, vida associativa em geral, sindicalismo. E posso avançar: família, religião, guerras – as guerras sempre animaram o espírito cívico... Outro tema se infiltra de maneira insidiosa, perturbadora para pensarmos o tema republicano. Se vivemos, como se vive, um tempo de mundialização dos mercados, se a utopia de uma ordem jurídica internacional já é algo que, de algum modo, se aproxima de nós, o que significa pensar a república nesse cenário, cosmopolita, para além dos marcos estanques do Estado-Nação?

Habermas andou refletindo sobre isso e problematizou essa questão, a meu ver, de forma extremamente relevante. É preciso ter cuidado, no entanto, para saber em que momento estamos no tema republicano. De maneira abstrata, digamos, filosófica, estamos em uma transição para algo que deve transcender o Estado-Nação. Mas, do ponto de vista concreto, histórico, imediato, contingente, estamos longe disso. Então, como conceber a república se devemos nos deixar orientar por esse norte, o norte dessa transição? O risco é que esta pode ser uma forma anacrônica de refluirmos, voltarmos às fontes inspiradoras de constituição do Estado-Nação que, no limite, levam à concepção dos mercados como bens nacionais, a projeção da economia dos países no cenário internacional, secundado pela política e, eventualmente, pela força, pela violência política, pela guerra. Com isso, regredimos ao século XIX, ao começo do século XX.

Agora, é fundamental não esquecer o que foi o fim da Segunda Guerra Mundial, que foi a derrota disso. O que foi derrotado na guerra, do ponto de vista dessa colocação que faço, foram práticas e concepções que levavam o mundo da economia à exasperação dos fins políticos: fascismo, nazismo. Nesse sentido, essa distinção, a meu ver, é absolutamente essencial. É claro que, com isso, não há que se entregar ao livre movimento do mercado, embora o movimento do mercado tenha elementos emancipadores de uma obviedade ululante, libertários e democráticos, enquanto que o controle exasperado da política sobre a economia tende ao liberticídio, tende à tirania.

Então, tentar reanimar a república, a meu ver, deve ser uma estratégia, tal como Habermas nos adverte, em que não se peça demais aos cidadãos, que não se introduza uma carga dramática em cada cidadão, no sentido de ele ser absolutamente "virtuoso". Primeiro, porque isso não funciona e, segundo, porque quem introduz essa carga é a política, o Estado, e essa introdução pela via do Estado é perversa, conforme sabemos.

Partindo desse referencial republicano, como o senhor avalia as relações entre os poderes e, em particular, o ativismo do Judiciário na vida política brasileira, em nome da efetivação de direitos constitucionalmente consagrados? É o caso de falar de crise institucional neste âmbito?

Eu considero que toda república deve procurar animação, na tentativa de uma feliz combinação de fatores presentes na sociedade civil. Primeiro de tudo, os partidos políticos, os sindicatos e a vida associativa, sem os quais não há república. E de uma forma tal que os valores daí originários encontrem canais e trânsito livres para se afirmarem na esfera pública, partidos e Legislativo. De fato, dadas as circunstâncias inóspitas, aqui e alhures, para que isso tenha um andamento feliz, favorável, nos termos em que descrevi, têm surgido novas manifestações, que são democráticas, que traduzem também o problema de outra forma da soberania. Essas manifestações são marcadas pela intervenção cada vez mais crescente do Poder Judiciário na política, o que atenta contra os princípios republicanos mais comezinhos. Afinal, um dos postulados da organização republicana moderna é a separação entre os poderes.

Esse dogma está posto por terra na França, na Alemanha, nos Estados Unidos, na Itália, na Espanha, no Brasil, país em que o processo de institucionalização da política atingiu um nível que, penso, a essa altura, não encontra paralelo no mundo ocidental. Inclusive com a institucionalização dessa figura, do Ministério Público, que só existe, tal como está presente na nossa Constituição, aqui nas nossas instituições. O Ministério Público, no Brasil, está encarregado de zelar de fora pelas instituições republicanas clássicas, tem um papel corretor, pedagógico, como que obrigando a sociedade a ser mais republicana do que ela é.

O que se pode dizer, na nossa sociedade, falo da brasileira, é que a potência da vida democrática, da forma como tem se manifestado – com a imersão de massas de milhões, o mundo urbano industrial, a circulação das mercadorias, que chega frequentemente animada por interesses selvagens, não educados, que não conheceram antes formas de agregação, de organização –, é um elemento extremamente perturbador para a vida republicana. No entanto, o que tem feito a vida ou tem sido, digamos, a "estratégia" da república entre nós? Admitir, de forma selecionada, cada vez maiores fatias, maiores frações dessa massa que emerge, no sentido de procurar um lugar para elas no mundo dos direitos. E o Judiciário tem

sido, por exemplo, um lugar, por excelência, em que esses direitos têm sido defendidos. E esse é um lugar, também, de aquisição de direitos para essas massas que vem chegando, à margem da vida republicana clássica, à margem dos partidos, à margem do Legislativo. Isso na questão da saúde, na questão do consumidor, no conjunto de dimensões absolutamente cruciais da vida contemporânea.

O que fazer? Nesse quadro em que a maré montante da democracia erode, desorganiza as possibilidades da vida republicana? Reforçar a vida republicana, calçá-la e institucionalizá-la melhor.

Mas há riscos no ativismo judicial? O que, em termos das promessas democráticas e mesmo republicanas, se perde – ou se ganha – quando Ministério Público e Judiciário se tornam grandes mecanismos de incorporação das novas massas à vida dos direitos?

Há um perigo real, perigo de concepções justiceiras, messianismo político. Isso é um risco real. Porém, se você olha a intervenção que o Judiciário tem na política francesa e que já teve na Itália também, o caso brasileiro, nesse particular, dá uma pálida ideia do que ocorre por lá. Basta considerar que, pelo Judiciário, mudou-se inteiramente o sistema político italiano.

Ademais, não é propriamente verdadeira a afirmação de que o Judiciário não tem representação. Ele tem representação para defender a Constituição, que é a forma superior de manifestação da vontade geral. Carrega essa representação, que lhe foi dada constitucionalmente, não é uma usurpação. No mundo todo, hoje, já se vive esse processo de forma bem mais pacificada do que há dez, 20 anos atrás. Por toda parte já se admite que as antigas rígidas fronteiras a separar os poderes hoje não existem mais e que essa emergência do Judiciário é bem-vinda. O problema é encontrar um justo termo entre a representação política e a representação funcional. A força da representação funcional entre nós está todo dia estampada nos jornais.

Agora, hoje mesmo, no jornal de hoje, se concebe a iniciativa de ir ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra a legislação do pré-sal, que foi deliberada lá no Senado, não é isso? Não há um dia em que você não conheça uma manifestação desse tipo. São todos os setores da sociedade, não é a direita, não é a esquerda. É a direita, a esquerda, o centro, são todos. Porque a política institucionalizada ficou muito longe da cidadania, porque a política institucionalizada também tem muitas dificuldades em enfrentar questões muito controversas e sobre as quais a sociedade está muito dividida, como, por exemplo, o próprio pré-sal, que pegou a federação no meio, no coração, em seu espírito; ou o aborto, questão sobre a qual nossa sociedade não consegue ter uma percepção consensual que anime o legislador a produzir legislação – vide o episódio do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), em que constava o tema do aborto, e que já foi retirado

em função da sociedade não suportar essa questão. O que não quer dizer que esses temas, que o legislador não tem como enfrentar, não apareçam isoladamente, em casos especiais, em casos particulares. Então, essas questões são encaminhadas para o Judiciário.

Isso tudo começou nos anos 1970, quando as fronteiras entre os modelos começam a ceder. Nos Estados Unidos, um pouquinho antes, com a questão dos direitos civis. Embora os Estados Unidos sempre sejam uma realidade muito particular, o tema da federação sempre foi muito constitucionalizado lá, mas é isso... O fato é que há um oceano de temas. As proporções disso são imensas e não há como, ainda, governarmos esse processo. Governar esse processo é pensar a política de outra forma. Os rudimentos desse novo pensamento ainda mal se instalam. Habermas, por exemplo, que é um dos pontos culminantes do pensamento da nossa época, se desgosta com essa agenda de questões e defende uma estrita separação entre os poderes. Ainda não apareceram nem práticas, nem pensamentos que urdam uma boa articulação entre representação política e representação funcional embora, na prática, estejamos cheios de casos expressando isso. Meio ambiente: quando vamos ao meio ambiente, o que encontramos? A representação da sociedade civil, nas suas associações, o Ministério Público e os políticos. Há políticos que são especialistas em estabelecer essa comunicação, alguns deles chegaram a ministro. Direito do consumidor: a mesma coisa. E na questão sindical também já é assim. As ações civis públicas trabalhistas, hoje, representam um quantitativo muito relevante no Judiciário brasileiro, isto é, sindicatos que, sem abandonar a sua tradição clássica de ação, organização, conflitos coletivos de trabalho, confrontos com os empresários etc., procuram também o Judiciário. Há satisfação em muitas de suas demandas. Cito um caso, o da Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer), que dizia respeito ao tema da demissão imotivada, previsto na Constituição, mas ainda não regulamentado. A decisão do juiz Mauricio Godinho Delgado, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), foi de criar a lei. Na existência do princípio constitucional, que interdita a demissão imotivada e na lacuna da lei, ele disse "não": dado isso, dado o princípio tal da Constituição, dado o valor tal da Constituição, a dignidade da pessoa humana, do trabalho, só pode haver demissão imotivada com prévia audiência do sindicato dos trabalhadores. Se isso vai resistir, não sei, a decisão foi por cinco votos a quatro, mas está lá. Foi um momento em que claramente o Judiciário devassou os limites que o separam do Legislativo.

Enfim, a república perde com isso? Do ponto de vista dogmático, perde. Mas eu não estou falando só de república à essa altura, estou falando de república democrática. Esse é um tema novo com o qual nós nos defrontamos, especialmente aqui, porque a democratização da nossa república é muito recente. Ela nasce oligárquica. Ela persiste como manifestação autocrática da política, no Estado Novo.

De forma atenuada essa modelagem vai até 1964, em certos momentos muito modulada, do ponto de vista democrático, mas como modelo geral, persiste. E é reavivada no regime militar. Nós estamos entrando em território novo, o que exige fazermos um inventário da nossa história, da formatação das nossas instituições, para que sejamos capazes de introduzir boas inovações. Eu, por exemplo, temo muito que nessa hora, em vez de inovar, retome-se o inventário da nossa tradição republicana autoritária, como está presente neste revivalismo quanto ao Estado Novo, inclusive na esquerda, o que é espantoso.

Isso está afetando o movimento sindical. A introdução das centrais sindicais como vértice do sistema sindical brasileiro, vinculado ao imposto compulsório, reedita a experiência da heteronomia da vida sindical no passado. O caminho de reanimar a vida republicana não está nessa reedição da nossa experiência, está na inovação, em fortalecer os partidos, em promover uma legislação que realmente aproxime o eleitor dos partidos. Porque vocês vejam que nisso, a essa altura, só temos, para nos subsidiar nessa tarefa republicana, o tribunal eleitoral, que faz parte da representação funcional. Ficou uma missão de monopólio dele, porque o poder soberano, o Legislativo, tal como no caso do aborto, como talvez no do pré-sal, não é capaz, por suas divisões internas, de estabelecer nova formatação para a representação político-eleitoral no país.

Diante dessas transformações sociais e políticas, como o senhor pensa a questão do desenvolvimento? Que papel o Estado pode desempenhar na construção do desenvolvimento brasileiro, especialmente em face da questão da desigualdade social vigente?

É claro que vêm acontecendo fenômenos positivos em alguns lugares, em alguns momentos, em algumas circunstâncias... Erradicar o crime organizado da vida popular em uma cidade como o Rio de Janeiro é um fenômeno benfazejo que vai nessa direção. O tráfico vai continuar, mas o que não pode persistir é o controle da vida popular pelo crime organizado. Um fenômeno muito interessante entre nós, aliás, sempre foi, mas agora é um fenômeno também de massas, é a expressão dos seus intelectuais. Inclusive, no caso do Ipea, é extraordinário, porque é uma inteligência que faz parte, porque é instituída como carreira de Estado. Um fenômeno muito francês, não é isso? Muito napoleônico... Aquelas escolas que Napoleão fundou, que têm um papel importante nisso.

A pós-graduação brasileira também tem um papel nisso. Agora, tem de estabelecer comunicação; essa produção não pode ficar encapsulada; ela tem de navegar na sociedade e, nesse sentido, a inteligência brasileira continua cumprindo um papel substitutivo em relação aos partidos, às classes; isso é negativo? Em princípio, é; no concreto, não, não é. Nascemos assim, formados por uma inteligência de Estado. Fizemos a modernização burguesa assim, com os intelectuais lá do

Estado Novo. Fizemos a democracia assim, também. E esse encontro entre democracia e república não vai poder se celebrar sem a nossa mediação.

Mas a igualdade só vem pela luta dos desiguais. Essa é a resposta. Sem eles, se eles estão imobilizados, se eles estão retidos em nichos institucionais que os domesticam, se eles se tornam uma clientela, não há como você diminuir a desigualdade. A desigualdade vem por eles, tão desiguais que criam a igualdade. Não tem outro caminho: sindicatos, vida popular, os pobres, os perdidos... Esses são os que trazem para a agenda essas questões fortes.

Mas nesse particular, coloca-se a questão não apenas sobre nosso formato de representação, mas também de participação. É isso mesmo?

Nabuco, tão legitimamente comemorado agora, trouxe essas questões. Mas trouxe em nível parlamentar. Ele sempre temeu estabelecer canais de comunicação para baixo. Ele achava que isso era contraproducente, que ia interditar o caminho da grande reforma que ele desejava, que era a abolição. Em *O Abolicionismo*, livro dele, há um programa social muito bem definido, especialmente sobre a questão da terra. Mas quem podia realizar o programa do abolicionismo para Nabuco? O imperador. Quem pode realizar hoje o programa igualitário no Brasil? O nosso novo imperador, Luis Inácio Lula da Silva. Então, essa formulação, eu faço questão que saia exatamente do jeito que foi dito.

CAPÍTULO 2

PODER EXECUTIVO: CONFIGURAÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

1 INTRODUÇÃO

Esta análise histórico-institucional do Poder Executivo brasileiro considera o presidencialismo e o federalismo como instituições centrais de sua configuração, responsáveis pelo conjunto mais significativo de regras formais e informais de seu estado. Este pressuposto é essencial para a compreensão dos arranjos distintos de construção e transformação do Estado e para a explicação das suas situações de estabilidade ou de crise institucional e política.

Parte-se de um resgate da formulação canônica de *O federalista* (HAMILTON; MADISON; JAY, 1787-1788) como base para derivar um modelo teórico de presidencialismo federativo, constatando-se a existência sobreposta de duas matrizes de institucionalização do Estado: uma horizontal – definida pela divisão entre Executivo, Legislativo e Judiciário – e outra vertical – que separa União e estados, neste modelo canônico.

A matriz horizontal, ao tempo em que promoverá a divisão dos poderes, consagrará a prevalência do Executivo. A forma condensada do modelo será dada pela definição dos poderes, das competências e das prerrogativas do Executivo frente ao Legislativo e ao Judiciário, contrabalançada pelos mecanismos de freios e contrapesos que esses terão para atrasarem, travarem ou reverterem as iniciativas daquele.

De maneira similar, a matriz vertical terá sua forma condensada na distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, no grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e nos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns.

Aponta-se para o desafio de ampliar o quadro teórico-conceitual, muito acostumado à abordagem restrita – embora certamente necessária – do sistema político, para alcançar uma visão mais abrangente, ao nível do Estado. O ponto nodal deste desafio é superar a atrofia da variável federalismo na explanação sobre os processos de mudança política e de reorganização do Estado brasileiro, além de inscrever a dimensão da burocracia na moldura deste quadro analítico.

Ao definir presidencialismo e federalismo como instituições centrais para o caso do Brasil, pretende-se propor uma agenda de pesquisa a ser explorada em suas múltiplas facetas. Pretende-se que daí seja possível derivar tanto uma análise

mais fiel do modelo institucional brasileiro quanto orientações para um futuro projeto de pesquisa sobre as variáveis essenciais para a mensuração do desempenho institucional do Estado, devidamente enquadrado em pressupostos normativos lapidares.

2 O PODER EXECUTIVO E SUA MODELAGEM CANÔNICA

A modelagem institucional do Poder Executivo se deu pela confluência de vertentes filosóficas – o racionalismo iluminista e contratualista –, jurídicas – o constitucionalismo moderno – e políticas – o Estado moderno representativo. Tal confluência apareceu, no século XVIII, consubstanciada na obra *O espírito das leis* (1748). O clássico de Montesquieu não abandonou o "dogma" de Bodin e Hobbes a respeito do Estado uno, indivisível, coeso, mas suscitou uma possibilidade moderna: um Estado capaz de especializar-se em ramos. Por isso, a ideia de Montesquieu é a da separação, e não a da divisão de poderes: o poder fundado em um único tronco, mas que se ramifica para melhor agir e ampliar seu raio de ação sobre os assuntos que interessam à sociedade que ele representa.

Este modelo institucional sofreu torção decisiva – por que não dizer, uma ruptura – a partir da implantação do presidencialismo federativo nos Estados Unidos. Em 1787, este país instalou uma convenção destinada a reformar seu Estado. A grande mudança foi a transformação de sua confederação em federação. Bem ao espírito do contratualismo do século XVIII, houve detalhamento exaustivo da nova organização política, esmiuçando-se seu modo de solução de controvérsias e suas possíveis consequências para as relações sociais e políticas já estabelecidas. Surgiu daí um modelo institucional que teria grande influência nos dois séculos seguintes – nas inúmeras repúblicas erigidas desde então e ainda hoje.

O processo de mudança empreendido pelos estadunidenses seria marcado por um paradoxo aparente. De um lado, uma constituição enxuta, em certo sentido tosca, mais parecida com um manual de funcionamento do Estado – o que foi corrigido posteriormente pelas emendas que introduziram o que faltava de mais importante: declarações de direitos. De outro lado, uma obra política monumental e requintada, de implicações profundas para o pensamento republicano e a prática dos governos: *O federalista* (HAMILTON; MADISON; JAY, 1787-1788).

A constituição sintética era fruto não da virtude, mas de uma impossibilidade: a de estabelecer acordo sobre muitas questões essenciais (RIKER, 1964, 1953). Já *O federalista* destinava-se a defender o projeto de mudança que seria levado a referendo popular nos estados. Sua principal estratégia baseava-se na explicação das modificações introduzidas e na análise das implicações futuras do novo modelo. Os textos, escritos por Hamilton, Madison e Jay, publicados entre 1787 e 1788, já foram amplamente analisados em suas múltiplas facetas

(SIEMERS, 2004; RIKER, 1996, 1987, 1953; BAILYN, 1993; OSTROM, 1991; PETERSON, 1985; PIERSON; POCOCK, 1975; WOOD, 1962; ROSSITER, 1961; DAHL, 1956; BEARD, 1913).

Dois aspectos em particular interessam à análise aqui proposta. O primeiro deles é o rompimento da barreira conceitual entre separação e divisão do poder. Sem os receios que permaneciam na concepção de Montesquieu, *O federalista* fala abertamente em divisão de poderes. São poderes múltiplos, e não um só poder; são distintos e formam organismos diferentes, independentes e autônomos, embora com controles mútuos. "Os três grandes departamentos do poder devem ser separados e distintos" (HAMILTON; MADISON; JAY, 1787-1788, p. 444).

O princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*) ultrapassou a ideia de mera separação de funções e a substituiu pela relação intercalada e sobreposta entre os poderes. No sentido positivo, controle e compartilhamento do poder (*sharing of powers*) (ELAZAR, 1987). No negativo, o risco de fragmentação e conflito de prerrogativas.

O segundo aspecto diz respeito ao fato de que a teoria da divisão dos poderes, apesar de servir ao propósito de diminuir as incertezas e os receios quanto ao surgimento de um poder central tirânico, destinava-se na verdade a instituir algo além do poder dos estados federados, com a criação de um novo governo e um novo Legislativo, freando o poder dos legislativos estaduais, considerados perigosamente populares e sujeitos à emergência de maiorias instáveis e turbulentas.

A noção de divisão era essencial à tarefa de convencer os cidadãos dos estados norte-americanos de que não se estava criando um poder central acima dos demais, e sim um governo a mais, sem interferir nos poderes e governos já existentes nos estados (LASSANCE, 2009, p. 42). "O que o federalismo fez foi criar um governo adicional." (RIKER, 1953, p. 307).

A divisão instituía um estado com duas matrizes institucionais intercaladas: uma horizontal e outra vertical. A matriz horizontal distinguia poderes e definia funções próprias: executivas, legislativas e judiciárias. A matriz vertical demarcava a presença de entes federados com poderes diferenciados pelo critério territorial: a União (poder federal) e os estados. A ideia de matrizes distintas e compostas é clara na concepção original:

> Na república composta da América, o poder concedido pelo povo é primeiro dividido em dois governos distintos; então, a porção destinada a cada um deles é subdividida em órgãos separados. Dessa forma, uma dupla segurança será erigida para os direitos das pessoas. Os diferentes governos irão controlar-se uns aos outros; ao mesmo tempo, serão controlados em si mesmos (HAMILTON; MADISON; JAY, 1787-1787, p. 481).

O presidencialismo tornou-se paulatinamente a essência da matriz horizontal do Estado, possibilitando ao Executivo assumir prerrogativas centrais. O destaque da figura do presidente da República, associada aos fortes atributos de liderança, coordenação e interlocução – o que inclui o destaque de sua exposição pública –, afetaria o perfil da atuação dos demais poderes. No Legislativo, os próprios partidos se organizavam pelo padrão presidencialista e as bancadas parlamentares se obrigavam a concentrar sua força na figura das lideranças congressuais. Em alguns casos, até mesmo o Judiciário sofreria essa influência – como no caso da Suprema Corte dos Estados Unidos, sob James Marshall. Por mimetismo organizacional e razões de ordem prática, o presidencialismo passou a ser o modelo institucional mais comum até entre as organizações sociais, fossem elas comunitárias, profissionais, recreativas, orientadas por determinados propósitos (*advocacy*) ou grupos de interesse (SKOCPOL, 1996).

O federalismo, por sua vez, compôs a característica essencial da matriz vertical do Estado, com consequências diretas para a organização dos partidos e das organizações civis. Sua fórmula de governo composto, tal e qual sintetizou Elazar, era a de "governo compartilhado e autogoverno" (*shared rule plus self-rule*) (ELAZAR, 1987, p. 12).

As duas matrizes passaram a definir o Estado e a estabelecer uma lógica contraditória. A divisão de poderes horizontais e verticais foi usada como regra para unificar e dividir territórios, estruturar e fragmentar as organizações políticas, condensar e fracionar interesses diversos em disputa. O presidencialismo foi instrumento essencial para forjar a unidade do Estado, enquanto o federalismo garantiu a diversidade na composição da representação. A adoção da fórmula não impediu, em vários países, a ocorrência de autoritarismo, conflitos separatistas, desigualdades regionais e segregacionismo de identidades. Inclusive nesses casos, as tensões decorreram ou foram ampliadas por desequilíbrios na relação entre presidencialismo e federalismo.

3 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO E O LUGAR DO PODER EXECUTIVO

Quando o modelo republicano presidencialista e federativo foi instituído no Brasil, em 1889 – diga-se de passagem, por decreto –, a Presidência da República já buscava agir como centro de gravidade do novo regime e materializar sua influência no desenho institucional que seria herdado às gerações seguintes.

A experiência americana não apenas inspirava o que veio a ser chamado de "Estados Unidos do Brazil". Também seria tratada como um modelo. Basta verificar o debate da Constituinte de 1891 e, especialmente, sua utilização como eixo argumentativo de Rui Barbosa, autor e porta-voz do projeto submetido ao parlamento (SÁ, 1950; CASA DE RUI BARBOSA, 1985).

A derrota da maior parte dos interesses da União e a adoção de um arranjo com o Executivo federal enfraquecido mostra, no entanto, que tal modelo não foi copiado à risca. Ao contrário, presidencialismo e federalismo nasceram no Brasil como forma histórica de governo, reinventando e adaptando o modelo original a necessidades práticas (CARMAGNANI, 1993, p. 397-398).

A Constituição de 1891 estabeleceu ampla autonomia dos estados e grande poder do Legislativo frente ao Executivo. Circunstancialmente, tratava-se de reação a Deodoro e também de tentativa extrema de inversão do modelo institucional do Império.

A questão tributária foi uma das que melhor materializou as divergências entre União e estados. O embate entre dois dos maiores expoentes de 1891, Rui Barbosa – defensor dos interesses da União e de seu Poder Executivo – e Júlio de Castilhos – defensor dos interesses dos estados – pontificou o contraste de posições.

O resultado final beneficiou os estados, que conquistaram grande vantagem em matéria tributária e passaram a receber recursos significativos, inclusive dos impostos arrecadados pela União. Foi o caso do Imposto de Importação, desde sempre arrecadado pela União, que passou a ser todo destinado aos estados. Anteriormente, dos 11% cobrados com este imposto, a Fazenda do Império ficava com 7% e destinava 4% às províncias.

Dois impostos importantes surgiram em 1891 e passaram a beneficiar prioritariamente os estados: o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (atual ITR) e o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), que era de competência cumulativa da União, dos estados e dos municípios. Como se não bastasse a vitória pela letra da lei, as justiças estaduais imporiam inúmeras derrotas à União, em favor dos estados, às vezes até em detrimento da própria legislação federal.

Além disso, só o Imposto de Exportação sobre o Café, principal item da pauta de exportações, garantia ao estado de São Paulo a autoproclamada condição de locomotiva do país e uma invejável pujança em termos financeiros, capaz de sustentar seu desenvolvimento com grande autonomia (LOVE, 2004).

Se a situação da União era frágil, diante do poder dos estados mais populosos e influentes (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia, e, aos poucos, também o Rio Grande do Sul), a condição institucional do Executivo federal era vaga. Como lembraria Pontes de Miranda, mesmo a expressão governo federal "dera ensejo a discussões: ou se trataria do conjunto dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou somente do Poder Executivo, ou de cada um deles" (MIRANDA, 1970, p. 193).

Em contraste com o presidencialismo enfraquecido em âmbito federal, havia o ultrapresidencialismo dos estados (ABRUCIO, 1998), tendo o Rio Grande do Sul

como exemplo extremo (TRINDADE, 1980; RODRÍGUEZ, 2000). Paradoxalmente, a matriz presidencial federal ganharia dominância pela ação dos estados centrais da Primeira República (São Paulo e Minas Gerais). As políticas de estabilização, desenvolvimento econômico e de cunho social viriam, nesta ordem, a exigir a coordenação de esforços no âmbito federal e a enfática liderança dos presidentes.

O presidencialismo federal seria reforçado pela importância que ganhavam as políticas de estabilização econômica, destinadas a controlar a inflação e sanear as finanças públicas, e as políticas de desenvolvimento, voltadas a conseguir empréstimos necessários às obras de infraestrutura e proteger de modo artificial a economia do café. Razões de ordem prática, que provocariam o fortalecimento dos poderes do presidente no arcabouço formal, com a reforma constitucional de 1925 a 1926.

A política social viria tardiamente, mas de modo decisivo, a contribuir com essa tendência. Primeiro, de forma negativa, como nos atos feitos para reprimir a organização de operários e a luta por direitos – a exemplo da Lei Adolfo Gordo, de 1907, destinada a expulsar imigrantes envolvidos em greves e atos de resistência operária. Posteriormente, os presidentes das primeiras décadas do século XX tomariam iniciativas, ainda tímidas, para harmonizar a legislação social que começava a ser estabelecida ou reclamada nos estados. Alguns exemplos são: Lei de Acidentes de Trabalho (1919), Lei Elói Chaves, que organizava o instituto das caixas de aposentadorias e pensões (1923), Lei de Férias (1925), Lei de Regulamentação do Trabalho de Menores (1926), entre outras (GOMES, 1979; FGV, 2009). O governo de Artur Bernardes (1922-1926) chegou a formular uma proposta de código do trabalho, prejudicada pela oposição liberal ao projeto e pela fragilidade de seu turbulento governo. Anteriormente, em 1920, a Câmara dos Deputados criara uma Comissão Especial de Legislação Social e o governo instituíra, em 1923, um Conselho Nacional do Trabalho, que em 1928 caminhava para ter poderes de arbitragem.

Vargas consolidou e expandiu a esfera de atuação do Estado na área social, que já vinha sendo dilatada passo a passo. Em sua presidência, a política social foi intensificada em suas funções de regulação, estabilização do mercado de trabalho e reprodução da força de trabalho sob condições mínimas de bem-estar. Embora desagradassem ao empresariado, tinham como objetivo conter a tensão operária e alimentar um sindicalismo de conciliação (BATALHA, 2000; VIANNA, 1978).

Até os anos 1930, a equação montada pela política dos governadores, arquitetada por Campos Sales, garantia força ao presidencialismo federal sem enfraquecer o presidencialismo estadual e municipal. Ao contrário, tinha a tendência de fortalecê-los ao extremo. Leal, em sua obra clássica e institucionalista *avant-la-lettre*, faria uma bela apresentação dos mecanismos complexos e bastante efetivos do presidencialismo federativo, desde seu auge, na Primeira República, até seu declínio (LEAL, 1948).

Basicamente, a política dos governadores estabelecia uma coalizão nacional calcada na aliança dos estados que tinham maior peso no eleitorado e demonstravam maior grau na unidade política. Os critérios essenciais eram: representatividade incontestável de suas lideranças, hegemonia sobre as forças políticas de seus municípios, coesão partidária e disciplina congressual. Mesmo sob Vargas, a sorte dos interventores seria ditada por sua capacidade de manter tal modelo em vigor, "apenas" com o prejuízo do primeiro dos critérios. Ou seja, a principal dificuldade dos interventores era exatamente a de conquistar a confiança como representantes dos estados, na medida em que por definição, estavam lá para ser representantes do governo federal. Uma diferença nada trivial.

Vargas implementou uma nova equação política presidencial, na qual o fortalecimento do Executivo federal e da figura do presidente, em particular, se deu às expensas dos presidencialismos estadual e municipal, que viram o esvaziamento de suas funções e a delimitação de suas práticas na forma de regulamentos administrativos – daí a importância central do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). São emblemáticas, a esse respeito, a substituição da denominação de presidentes de estado pela de "governadores" e a queima das bandeiras estaduais.

A ruptura que teve lugar em 1930 partiu da fissura no arranjo federativo que vigorou durante a Primeira República – apelidada depois de "República Velha". Nesse sentido, 1930 é o novo momento fundador. Os ganhos que Vargas conseguiu em termos de concentração do poder e do fortalecimento da Presidência da República só podem ser explicados diante da crise profunda do modelo federativo de 1891.

A reorganização do serviço público, a constitucionalização de direitos sociais e a montagem de estruturas estatais destinadas a ofertar bens públicos em grande escala são parte de longa trajetória. O fortalecimento do Executivo federal e do presidencialismo sob Vargas veio como forma de dar musculatura para a realização dessas tarefas.

O rol de poderes do presidente seria definido na forma de suas prerrogativas. Maiores ou menores, a depender do contexto, elas estariam ancoradas em três pilares: o poder de iniciativa legislativa, o de regulamentar e sua estrutura de governança – o que Codato denominou, apropriadamente, a "estrutura e os mecanismos políticos" de um regime (CODATO, 2008, p. 97-107).

Seu poder de iniciativa seria institucionalizado em duas dimensões: a reserva de competência – naquilo que caberia exclusivamente ao presidente propor – e o poder de legislar concorrentemente ao parlamento. A reserva de competência do presidente da República sofreria variações importantes ao longo do tempo, mas consolidou um conjunto de regras que se manteve sob a responsabilidade do chefe do Executivo, na forma hoje estipulada pelo Art. 84 da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Quanto ao poder de legislar, este foi amplo em certos contextos, como nos decretos-lei (governo provisório de Vargas, 1930-1934; ditadura do "Estado Novo", 1937-1945; e ditadura militar, de 1964-1984), tendo depois ganhado forma bem mais limitada com as medidas provisórias (MPs).

O que há de comum aos diferentes períodos é o fato de inscreverem, no desenho institucional brasileiro, a prerrogativa do presidente de tomar decisões com eficácia legal imediata. As diferenças entre cada período e seus respectivos instrumentos está na margem de manobra do Legislativo para rejeitar ou reformar medidas adotadas. De todo modo, o poder de legislar do presidente significa, ainda hoje, a consumação de decisões que até podem ser alteradas, mas nem sempre revertidas pelo Legislativo. Inúmeros estados democráticos manteriam instrumentos dessa natureza, assombrados estiveram com as experiências de paralisia decisória que antecederam a instauração de regimes ditatoriais (PESSANHA, 2000).

O poder regulamentar do Executivo diz respeito à competência exclusiva deste braço do Estado de estabelecer as normas que orientam a implementação de suas ações, a partir do marco legal aprovado pelo Legislativo e sancionado pelo presidente. Decretos, instruções normativas, regulamentos e tantos outros instrumentos têm relevância crucial para a ação governamental. Eles definem as diretrizes das políticas, criam programas e ações, manejam e remanejam os orçamentos, imputam obrigações à burocracia e concebem formas de relacionamento com o público.

Finalmente, a estrutura de governança é dada por dois elementos:

1. A estrutura de organização do serviço público, dada pela quantidade de órgãos da administração direta e indireta e sua cadeia de comando, considerando áreas de competência, hierarquias e nível de confiança, inclusive o estabelecido informalmente pelos dirigentes. Aqui também se inclui a disposição normativa que orienta, incumbe e obriga a administração a agir e comportar-se de determinada maneira, ao mesmo tempo em que permite a ação discricionária.
2. Os arranjos de governança, isto é, a maneira como os executivos federal, estaduais e municipais relacionam-se e organizam-se para assumir, compartilhar ou executar políticas públicas.

A partir do fim da década de 1930, o Executivo redefiniu-se internamente, com a criação do DASP, previsto na Constituição de 1937 e criado por decreto em 1938. O DASP era uma estrutura de abrangência nacional replicada em âmbito estadual por meio dos departamentos administrativos estaduais – apelidados de "daspinhos". Combinando interventorias e "daspinhos", o Executivo federal passou a ditar a ordem e o ritmo da atividade pública. Os interventores copiavam

"o dinamismo do Governo Federal (grandes obras, inaugurações, discursos a favor do progresso e do desenvolvimento etc.) e também o culto à personalidade do chefe do Executivo" (CODATO, 2008, p. 101).

O autoritarismo do regime era um dos elementos de força do DASP, mas havia uma dimensão organizadora, cooperativa e também competitiva (*op. cit.*, p. 99; CAMPELLO DE SOUZA, 2006, p. 98) relacionada à oferta de recursos públicos federais, o que dava lastro ao departamento. Ele era também o centro gerador das normas que compuseram progressivamente o arcabouço administrativo e jurídico do Estado (BRASIL, 1954). Além de todo o regramento do serviço público, enraizou os fundamentos do direito administrativo brasileiro. Assim tornou-se possível ao DASP sobreviver a Vargas.

A implantação de um órgão poderoso e capilarizado para reger a administração pública de todo o país influiu na formação de várias gerações de servidores públicos. O que Vargas fez foi utilizar a organização da administração pública como mote consistente para o embate com algumas das elites mais tradicionais da política oligárquica. O mote servia, conforme Wahrlich (1983), ao propósito de aplicar princípios e normas tidos por universais e também à ideia de separação entre política e administração, discurso até hoje muito presente no debate sobre a administração pública. Quebrando o sistema de espólio existente no Brasil, Vargas quebrava um elo importante da lógica dos partidos oligárquicos da "República Velha" (LOVE, 2004). A estratégia tinha apelo modernizador e moralizador e foi peça do discurso político varguista contra o paroquialismo e o tradicionalismo da política que o precedeu e que a ele se opunha sistemática e ferozmente.

De fato, a partir de 1930, toda a máquina do serviço público federal se agigantou. Surgiram novos ministérios e órgãos vinculados; multiplicou-se o número de funcionários públicos; a legislação civilista, antes coesa e concentrada em um único monólito, se repartiu em inúmeras áreas (HORA NETO, 2002, p. 200), com destaque para a trabalhista, que se consolidou em 1943 por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Pela via administrativa de normatização do serviço público, o Executivo federal reforçou seus poderes e, com eles, os de seu chefe, o presidente da República. Estabelecidas novas frentes de trabalho (subsistemas como os de educação, saúde, cultura, trabalho, previdência e assistência) e formada a rede de atores públicos a elas relacionadas (dirigentes, burocratas, sindicalistas), os custos econômicos, políticos e sociais para reverter esse processo tornaram-se muito maiores, ou até impraticáveis, comparados aos gerados por problemas de ineficiência na gestão e nas falhas de governo.

O presidencialismo, que principiou como instituição central da política dos estados na Primeira República, passou a ter o Executivo federal cada vez mais

como pivô de sustentação de todo o arranjo federativo. A partir daí, o desenho institucional sofreria oscilações na configuração de suas matrizes horizontal e vertical, com os paradigmas da estabilidade, do desenvolvimento e da reforma social pairando sobre o processo de construção do Estado (*state building*).

4 FEDERALISMO

Presidencialismo e federalismo se entrelaçaram e estabeleceram influências mútuas. Para a correta e concreta análise da configuração do Estado brasileiro, as duas dimensões não podem ser tratadas separadamente, e sim em sua relação imbricada. Ainda assim, é preciso fazer algumas considerações específicas sobre o federalismo tal como se consolidou no país.

Tradicionalmente, as oscilações na forma de Estado no Brasil foram explicadas como sístoles e diástoles, centralização ou descentralização. A analogia era, na verdade, adaptada da visão hobbesiana, segundo a qual o *Leviatã* seria responsável por fazer os recursos de toda a sociedade fluírem pelas veias da maquinaria do Estado – fase da diástole do coração. Em seguida, esses mesmos recursos seriam usados para irrigar, como que por artérias – movimento da sístole –, a própria sociedade, de forma que se supunha mais racional, graças à visão de conjunto da orientação central do *Leviatã*.

A analogia, porém, não é precisa. Kugelmas (2001) e Kugelmas e Sola (1999) já haviam observado que períodos democráticos nem sempre significaram descentralização e períodos de ditadura não necessariamente redundaram em centralização. Além disso, a imagem de sístoles e diástoles se refere a movimentos necessários – naturais, na visão hobbesiana –, sucessivos e coordenados, o que não retrata com precisão uma trajetória pontuada por crises, golpes, reviravoltas políticas e conflitos contundentes, como a brasileira.

A história do federalismo no Brasil é a de um processo sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises. Seu momento fundacional remonta à própria Proclamação da República, mas se alonga pela Constituinte de 1891 e vai até a presidência Campos Sales (1898-1904), quando tornou-se um arranjo mais estruturado e estabilizado. Seus abalos podem ser demarcados temporalmente por uma série de conjunturas críticas: 1930, 1932, 1935, 1937, 1945, 1964, 1982 e 1988-1989. Tanto o alargamento quanto a restrição das competências da União foram decorrentes de mudanças impulsionadas nestes momentos.

O último período, entre o fim da Constituinte de 1987-1988 e as eleições presidenciais de 1989, representou uma transformação do federalismo brasileiro. A partir das eleições estaduais de 1982, os governadores tornaram-se atores de proa da chamada transição democrática (ABRUCIO, 1998, 2001, 2005) e impulsionaram a radicalização da matriz federalista no modelo institucional brasileiro.

Vieram, em sequência, eventos que redirecionariam a trajetória federalista do país: *i*) em 1983, as Emendas Constitucionais nº 23 (Passos Porto), que refez a divisão federativa dos recursos arrecadados, beneficiando estados e municípios, e nº 24 (Calmon), que determinou a ampliação dos recursos destinados à educação; *ii*) em 1985, a Emenda Constitucional nº 25, que restabeleceu eleições diretas em todos os níveis e concedeu autonomia política ao Distrito Federal; e *iii*) em 1988, a promulgação da Constituição, que redefiniu o quadro institucional brasileiro e introduziu o ingrediente de maior radicalidade de modelo federativo: a elevação dos municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados, com um rol significativo de competências. Revertia-se a "lógica centralizadora do modelo unionista-autoritário" (ABRUCIO, 2005, p. 48).

A nova Constituição incorporou um municipalismo de longa tradição no pensamento político, jurídico e administrativo brasileiro e que enraizou-se em parcela importante da burocracia – como aquela mais vinculada às áreas sociais.

Contribuiu também para esta mudança de primeira grandeza, verdadeira "ruptura histórica de notáveis consequências" (IPEA, 2008, p. 7), o momento político sob o qual o processo constituinte ocorreu. O governo Sarney atravessou uma profunda crise econômica e sofreu abalos em sua base de sustentação política, além de ter sido confrontado por movimentos de contestação social de grande poder de mobilização. Governadores e prefeitos haviam sido escolhidos, antes da Constituinte, por eleição direta. O presidente fora eleito na condição de vice, em eleição indireta, e empossado em função da morte do titular do cargo. Apenas em 1989, após a promulgação da Constituição, ocorreriam eleições presidenciais diretas. O desgaste da presidência no período da Constituinte certamente influiu no redesenho federativo, em favor de estados e municípios e em detrimento da União.

Havia ainda o estímulo de uma tendência, nos anos 1980 e 1990, em favor da descentralização, com o reconhecimento e o enaltecimento do "poder local". Referências políticas tanto à esquerda quanto à direita apontavam em um mesmo sentido, muito embora com objetivos díspares. Governos nacionais conservadores encontraram na descentralização uma maneira de se desonerarem de encargos e atribuições, repassando-os aos governos estaduais e locais – tônica, por exemplo, da proposta de "novo federalismo" de Ronald Reagan. Em outros casos, como o brasileiro, a descentralização esteve intimamente associada à lógica do processo de transição democrática. A emergência de movimentos e lideranças democráticas tornou a participação uma bandeira e o município o "lócus" privilegiado para a sua implementação autônoma (LASSANCE, 2007).

À diferença de outros processos internacionais, em que houve descentralização sem o poder federal abrir mão de competências legislativas exclusivas e de autoridade

fiscalizadora (STEPAN, 1999), no Brasil, a descentralização foi constitucionalizada e implicou autonomia ampliada dos estados e elevação de municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados.

Essa mudança de patamar representa elemento relevante e específico ao Estado brasileiro, além de fator crucial de uma nova trajetória de seu federalismo. A Constituição de 1988, ao institucionalizar competências próprias dos municípios, transformou-os em atores institucionais de peso para o arranjo político federativo e para a implementação de políticas públicas no país.

A inovação formal veio acompanhada de iniciativas mantidas e aprofundadas ao longo de vários governos, orientadas à descentralização do maior conjunto de políticas públicas nacionais. Desde então, as políticas descentralizadas tornaram-se a regra e as centralizadas, uma exceção.

Até mesmo políticas que estão em áreas de sombra do desenho institucional, abrigadas ou sob a forma de competências comuns ou concorrentes, passaram a contar com estratégias *top-down* de descentralização. Podem ser citadas a esse respeito ações de várias áreas, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), na educação; o Programa Bolsa Família (PBF), na assistência social; o Luz para Todos, na energia; os Territórios da Cidadania, no desenvolvimento agrário; e o Segurança com Cidadania, na segurança pública, entre outros.

A compreensão sobre o que hoje é o Estado brasileiro é indissociável dessa nova realidade. A histórica relação entre União – estados – municípios sofreu transformações importantes. O formato tradicional, estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual. Tal modelo sofreria dois revezes ao fim dos anos 1980 e por toda a década de 1990. Em primeiro lugar, pela citada inovação que elevou o *status* institucional dos municípios. Em segundo lugar, pela aguda e prolongada crise fiscal que levaria os governos estaduais à falência. Entrava em declínio o modelo de ultrapresidencialismo dos governadores.

Os governos estaduais passaram, então, a governar sob estreita dependência das políticas federais de ajuste fiscal. A dinâmica autofágica instalada neste período de crise fiscal seria marcada por políticas de soma-zero dos governadores contra estados vizinhos e a União – como no caso da "guerra fiscal" – e de terra arrasada contra seus sucessores, que herdariam dívidas impagáveis e estruturas governamentais desmontadas ou viciadas. Abrucio sintetizou o quadro como "federalismo predatório" (ABRUCIO, 2005, 2001, 1998). O declínio do poder dos governadores de estado significou a dominância clara da União, por meio dos instrumentos da política de ajuste e estabilização macroeconômica – período FHC (1995-2002).

No que tange às políticas sociais, os estados passaram a posicionar-se de modo diferente a partir da ascensão de um velho personagem, o prefeito, agora renovado e reforçado política e institucionalmente. Muitos municípios viram na crise das políticas públicas dos estados e nas dificuldades de gerenciamento de programas pela União uma oportunidade para expandir seu raio de ação e oferecer serviços públicos em substituição ou em associação aos governos estadual e federal.

O fenômeno se refletiu no crescimento das ações descentralizadas, dos convênios e das transferências fundo a fundo, feitos diretamente entre o governo federal e as prefeituras. O processo foi acentuado durante o governo Lula (2003-2010), na esteira da política de desenvolvimento social – ancorada pelo Programa Bolsa Família.

O declínio dos estados não foi absoluto. Tratou-se de perda de poder e de margem de manobra, se contrastada a sua situação com a de períodos anteriores. Os estados continuam a ser atores cruciais no arranjo federativo dada a sua influência na organização dos partidos, sua relação com as bancadas estaduais na Câmara e no Senado e sua importância nas eleições. Em particular para reformas constitucionais e projetos prioritários do Executivo federal, quando se torna necessário viabilizar acordos, os governadores de partidos oposicionistas chegam inclusive a cumprir o papel de *brokers* – mediadores e "quebra-gelo" entre governo e oposição.

5 O PRESIDENCIALISMO

O presidente da República é o pivô do presidencialismo federativo. Os presidentes são essenciais para a montagem de sistemas e subsistemas que relacionam regras formais e informais, como na política dos governadores, no fenômeno do coronelismo, na montagem de governos de coalizão, na negociação congressual de projetos prioritários, nos regimes de políticas públicas e, de maneira mais corriqueira, na ação discricionária, em inúmeros casos em que o regramento formal faculta seu manejo – aquilo que já foi considerado como o "cavalo de tróia" do Estado de Direito (SUBIRATS, 2006, p. 115; GARCIA DE ENTERRIA; FERNANDEZ, 1980, p. 384). Quando Campos Sales dizia ser o presidencialismo o "governo pessoal constitucionalmente organizado" (FERREIRA FILHO, 1987, p. 136), referia-se a esta relação entre regras formais e informais na qual o presidente é o principal responsável por transformá-la em um arranjo – e demonstrava estar consciente de seu papel.

O presidencialismo facilita a compreensão sobre quem representa o povo e chefia o Estado; sobre quem toma decisão e se responsabiliza pelos resultados – positivos ou negativos; sobre quem tem a obrigação de empreender iniciativas em prol do interesse público.

Ao contrabalançar o poder do Legislativo, o presidencialismo tende a fazer sobrepesar o Executivo. Cria o perigo da centralização do poder nas mãos de uma só pessoa. Schlesinger (1973) caracterizou o governo de Richard Nixon como uma tentativa de instaurar uma presidência imperial. Bem antes, um polêmico livro já se referia a "Sua Majestade, o Presidente do Brasil" (HAMBLOCH, 1981).

Não se trata de um problema inerente apenas ao presidencialismo, mas ao Estado em si. O que ocorre de específico no modelo propugnado pelos federalistas é que, para se fortalecer, o Executivo não precisaria invadir e muito menos usurpar prerrogativas do Legislativo, mas simplesmente realizar a tarefa para a qual foi concebido. Desde o início, limitava-se o poder do Legislativo, retirava sua primazia em muitas questões, dilatava seu tempo de análise e assim se mitigava o risco de paralisia decisória, ampliando o raio de ação do Executivo. Há críticas à ação do Executivo "contra" o Legislativo que muitas vezes se esquecem do pressuposto normativo sobre o qual se assenta seu poder.

O presidencialismo federativo funda-se na ideia de que um Executivo vigoroso pode ser plenamente consistente com a natureza do governo republicano (HAMILTON; MADISON; JAY, 1787-1788, p. 643). Na verdade, bons governos republicanos requereriam um Executivo forte.

> Um executivo frágil implica na frágil execução das ações de governo. Em outras palavras, uma execução frágil das ações de governo é o mesmo que a má execução dessas ações. Um governo que age mal, não importa em teoria qual seja a sua configuração, acaba sendo, na prática, um mau governo (*op. cit.*, p. 644).

Os ingredientes considerados pelos federalistas como necessários a que o Executivo tivesse a necessária capacidade para agir são:

- unidade – coesão interna ao próprio Executivo;
- temporalidade – tempo de mandato e regra sobre reeleições;
- necessária provisão de apoio – que pode ser resumida como a necessidade de uma coalizão no Congresso capaz de garantir que as iniciativas do presidente sejam aprovadas; e
- prerrogativas, isto é, conjunto de poderes suficientes e automáticos para agir (*op. cit.*, p. 644).

A lista é ampla o suficiente, em suas preocupações, e devidamente sumarizada – ou "elegante" – para compor um rol de critérios fundamentais que podem ser transformados em lista de variáveis diferenciadoras das alterações da trajetória do Poder Executivo em um mesmo país, ou para a análise comparativa sobre as diferenças na configuração do Estado em diferentes países.

Os atributos do Executivo o colocam em uma condição contraditória. Ele é, ao mesmo tempo, um concorrente e um complemento ao Legislativo. Tem poderes contrastados e, muitas vezes, confrontados aos do Parlamento. O Executivo deveria ser rápido; o Legislativo, lento. Este tenderia a ser plural; aquele deveria ser hierárquico, dependente da unidade de comando, inclusive para que suas falhas expusessem os responsáveis. O Legislativo, pela lei, estabeleceria diretrizes e orientações; o Executivo as implementaria e supriria, com ação discricionária, os detalhes da execução (HAMILTON; MADISON; JAY, 1787-1788, p. 645-650). No presidencialismo federativo, o Legislativo foi desenhado para ser a casa da estabilidade; o Executivo, a do dinamismo.

O Legislativo teria proeminência primacial, originária e constitucional – derivada do fato de que todos os poderes da República nasceriam de um ato do Legislativo (a Constituição) – e se manteria assim pela sua função de aprovar as leis. Não necessariamente de iniciá-las, mas de dar seu escopo final. O sobrepeso do Legislativo era uma inconveniência a ser diminuída. Uma das maneiras de se alcançar o objetivo foi, justamente, dividi-lo em duas casas: uma câmara e um senado

> O remédio para esta inconveniência é dividir em dois ramos diferentes e torná-los, por meio de diferentes modos de eleição e diferentes princípios de ação, tão pouco ligados uns aos outros quanto a natureza das suas funções comuns e a sua igual dependência da sociedade o permitam. Pode até ser necessário protegê-los de perigosas usurpações por meio de ainda mais precauções. Tal como o peso da autoridade legislativa exige que ela seja assim dividida, a fraqueza do executivo pode exigir, por outro lado, que ele deva ser fortalecido (*op. cit.*, p. 480).

A necessidade de contrabalançar o Legislativo origina também o poder de veto do Executivo às leis aprovadas. A importância institucional deste mecanismo na teoria do presidencialismo federativo é dada no capítulo sobre a provisão de apoio ao Executivo; isto é, em casos extremos, quando lhe faltasse maioria mais sólida, este teria ainda uma carta na manga: vetar propostas do Legislativo e obrigá-lo a apresentar ampla maioria para derrubar o veto.

O tempo atuaria como forma de restrição e fator de renovação dos poderes do presidente. A limitação dos mandatos restringiria a perpetuação no poder, mas a possibilidade da reeleição renovaria a representação e serviria de estímulo ao bom governo. Faria os interesses do presidente "coincidirem com suas obrigações" (*op. cit.*, p. 677). O teste eleitoral seria uma das formas de controle sobre os agentes públicos.

Em suma, o modelo institucional do presidencialismo federativo acabou levando à mudança que está no cerne da diferença entre presidencialismo e parlamentarismo: o Legislativo deixa de ter o monopólio da representação política – como

no caso do modelo lockeano –, que passa a ser disputado também pelo Executivo. Embora o Legislativo tenha, sob condições democráticas, a primazia do momento fundacional do regime político, na medida em que é dele a tarefa de instituir a Constituição, ocorre de a feitura do texto constitucional contar, muitas vezes, com a intensa disputa e a larga influência do Executivo – como ocorreu, no Brasil, nas constituintes dos períodos democráticos de 1891, 1933 e 1987 – em favor de prerrogativas amplas e concentradas para o presidente.

Os poderes presidenciais definem uma lógica de organização do Estado, por meio da qual o Executivo passa a ser o centro de gravidade dessa organização. Ao Legislativo recaem, sobretudo, prerrogativas autorizativas e de controle sobre as ações do Executivo, com o poder de revisar ou suspender decisões do governo. Outros fatores fariam acrescentar características complementares, algumas delas bastante significativas, como a delegação ao Executivo da prerrogativa de legislar em determinadas matérias, sob a justificativa de urgência e relevância.

O papel proeminente da presidência se beneficiou ainda de uma trajetória cumulativa de suas prerrogativas e da ampliação de seu poder de implementação de políticas – inclusive pela multiplicação de órgãos públicos, programas, ações e seus respectivos orçamentos.

Inovações desta natureza dependem de autorização congressual. Em muitos casos, tramitam lentamente nas casas legislativas e estão sujeitas a toda a sorte de obstáculos e vetos. Mas há circunstâncias que imprimem ritmo acelerado a algumas delas, como, por exemplo, quando decorrem de uma plataforma eleitoral vitoriosa e se transformam em prioridade da pauta presidencial. Ou quando, na esteira de conjunturas críticas, ganham relevância na agenda pública, amparadas por opiniões bem reputadas de empreendedores de políticas.

Não obstante, uma vez aprovadas, as inovações passarão a acrescentar nova gama de poderes à disposição do Executivo. Com um novo marco legal instaurado, o presidente da República, auxiliado pelos ministros, terá poderes para regulamentar ampla e plenamente os dispositivos legais. Ou seja, a atividade legislativa implica, ao fim e ao cabo, reforço dos poderes do Executivo.

O fenômeno da cumulatividade das prerrogativas explica fenômenos como os descritos por Neustadt, ao analisar as presidências modernas. Para ele, as inovações introduzidas por um presidente se tornam, dali em diante, parte da paisagem institucional de todas as presidências. Presidentes posteriores farão uso daquelas inovações tanto porque o auxiliam quanto porque eles não querem parecer menos capazes que seus antecessores. O que antes era uma inovação, motivada por uma escolha, torna-se obrigação a ser cumprida. Passa a estar incorporada à imagem construída em torno do que se espera de um presidente (NEUSTADT, 2008).

A ampliação das atribuições, da estrutura e dos orçamentos à disposição do Executivo revelou-se um processo vantajoso em pelo menos três situações:

1. No caso das políticas de caráter universal, como saúde, educação, trabalho, previdência e assistência social, entre outras, que precisavam ser assumidas pela União em seu custeio e investimento, dada a incapacidade da maioria dos estados e dos municípios em arcar isoladamente com o ônus de sua implementação.
2. Nos casos em que é necessário harmonizar regras para evitar desavenças regionais, como acontece com a questão trabalhista, propícia a estimular desequilíbrios no mercado de trabalho e a nivelar por baixo a provisão de direitos.
3. No âmbito da política macroeconômica e da atividade de planejamento, que durante um bom tempo contaram com um relativo consenso sobre o papel do Estado nacional para ampliar as chances de desenvolvimento dos países. Tal perspectiva atravessou seis décadas de política econômica brasileira, com modulações diversas, e só seria abalada, posteriormente, diante da conjuntura crítica de hiperinflação que alcançou níveis extremos ao fim dos anos 1980 e início dos 1990.

Diante da tendência à cumulatividade das prerrogativas presidenciais, o Legislativo busca formas de defender-se estrategicamente. No caso brasileiro, a saída encontrada foi a de ampliar o rol de dispositivos constitucionalizados – portanto, sob a guarda do Legislativo e sujeitos à revisão, por via de emendas, e à regulamentação, por meio de leis complementares.

A Constituinte de 1987-1988 concebeu estrategicamente um marco legal que reservou amplos poderes ao Poder Legislativo, em face do Executivo e do Judiciário. Isso foi feito a partir de um texto detalhista – uma "constituição analítica", conforme o vocabulário jurídico. Mesmo quando não se detalha, a matéria é reservada a lei complementar – portanto, sob a guarda de uma decisão do Legislativo. Obriga-se que as matérias devam ser não só submetidas ao Legislativo – como ocorre a qualquer projeto de lei ordinária –, mas que contem com a ampla maioria. São três quintos dos votos dos membros, requerido para as emendas constitucionais, e a maioria absoluta dos membros, para leis complementares.

A maneira que o presidente tem de reagir a esse quadro institucional, convivendo e sobrevivendo a um Legislativo de amplos poderes, tem sido amplamente analisada pela tese do presidencialismo de coalizão.

6 A TESE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A tese do presidencialismo de coalizão tornou-se *mainstream* na caracterização do sistema político brasileiro. De acadêmica, tornou-se expressão de referência para a imprensa e para os próprios políticos.

A formulação original, de Abranches (1988), concentrava-se em analisar as chances de governabilidade do presidencialismo no Brasil, em contraste com o presidencialismo de outros países e o parlamentarismo. A ênfase do autor confrontava visões que negligenciavam o papel dos partidos, até então tidos como pouco relevantes, por demais personalistas, paroquiais e fisiológicos.

A tese merece ser contextualizada. O processo de transição democrática ainda estava em andamento e pairavam inúmeras incertezas sobre até que ponto o país seria governável com a Constituição recém promulgada. O próprio presidente da República à época havia opinado com pessimismo a esse respeito.

Naquele momento, a ciência política de matriz norte-americana e europeia firmava posição sobre supostas vantagens do parlamentarismo sobre o presidencialismo (LINZ; VALENZUELA, 1994; LIJPHART, 1992), enquanto a América Latina como que aguardava as datas das próximas crises ou dos golpes que interromperiam suas transições inconclusas (AMES, 2001; MAINWARING, 1997, 1993). Os diagnósticos eram os piores possíveis: partidos fracos, falência do presidencialismo, democracia inepta (o *feckless*, de Mainwaring) ou encalacrada (o *deadlock*, de Ames).

Contra esta corrente de opiniões e antes do plebiscito marcado para 1993, que poderia ter alterado o regime, Abranches (1988) apresentava fortes suspeitas de que o Brasil tinha bons recursos de governabilidade e orientava-se por coalizões relativamente consistentes. Em muitos aspectos, o presidencialismo brasileiro não ficava a dever, em estabilidade, a muitos gabinetes dos regimes parlamentaristas europeus.

A construção embrionária tinha por principal virtude projetar, em teoria, hipóteses que ainda não haviam tido tempo de demonstrar seus efeitos práticos. Por isso, faltavam maiores evidências à tese, supridas com uma análise histórica da política brasileira desde 1946, em sintética retrospectiva.

A tese estava mais para uma agenda de estudos, à espera de ajustes e evidências empíricas, que para uma definição fechada sobre o presidencialismo no Brasil. Suas linhas mestras ganharam maior envergadura explanatória e base empírica a partir dos estudos de Figueiredo e Limongi (1988, 1999). Contribuições importantes foram dadas posteriormente por inúmeros autores (ALMEIDA; SANTOS, 2009; SANTOS, 2003; AMORIM NETO, 2006; AMORIM NETO; TAFNER, 2002; INÁCIO, 2006; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005).

O arcabouço do presidencialismo de coalizão, acrescido de inúmeras contribuições – nem todas convergentes (POWER, 2010) –, pressupõe que o presidente da República é detentor de prerrogativas que lhe proporcionam grande poder de iniciativa. Em especial, o presidente detém razoável poder de legislar, garantido pela possibilidade de editar medidas provisórias, de eficácia imediata, embora possam ser rejeitadas ou reformadas pelo Congresso.

Em função do quadro pluripartidário, com grande número de partidos, o presidente é impelido a montar seu governo com base em uma coalizão suficientemente grande para que tenha maioria Legislativa e possa realizar a sua agenda, ou seja, aprovar suas matérias prioritárias – cerne da formulação original de Abranches.

O poder de iniciativa, porém, deve reverter-se em poder de agenda; ou seja, o presidente precisa garantir que as iniciativas adotadas ou as medidas implementadas sejam apreciadas pelo Legislativo, com vista à sua aprovação. Figueiredo e Limongi conceituam o poder de agenda como a capacidade de definir os temas substantivos a serem apreciados e determinar os passos e a sequência do processo decisório (1999, p. 69).

Para tanto, a montagem de governos de coalizão normalmente respeitará a proporção de partidos existentes no Congresso, de modo que haja sintonia entre Executivo e Legislativo. Os partidos tornam-se partícipes do governo e, em contrapartida, apresentam razoável grau de disciplina. É necessário esforço permanente de coordenação, de forma a compatibilizar os interesses dos parlamentares com a pauta prioritária do Executivo. O Legislativo, dessa forma, não tem papel passivo diante dos interesses daquele poder. Os acordos em torno dessa pauta comum garantem maiores possibilidades de aprovação das prioridades do Executivo, o que tem se revertido em sua preponderância sobre a pauta "autóctone" do Legislativo. Contribui também para que predominem questões de abrangência nacional sobre as de natureza local.

Os estudos sobre o presidencialismo de coalizão têm sido profícuos e descrevem de maneira bastante razoável a relação entre o Executivo e o Congresso, em âmbito federal. Porém, pelo menos três grandes questões ainda aguardam tratamento mais adequado: a questão federativa, a agenda oculta do presidente e a dimensão burocrática.

A tese original de Abranches (1988) não tinha como avaliar os desdobramentos da radicalização federalista do modelo institucional brasileiro e do peso que ela passaria a ter após 1988. Todavia, mesmo com os desdobramentos posteriores, o federalismo continua a ser tratado no modelo do presidencialismo de coalizão como uma "interferência", o que significa dizer, como variável exógena, considerada, mas não explicada pelo modelo. Pode-se dizer que ele reproduz o

paradigma rikeriano, pelo qual o federalismo aparece como variável interveniente, mas pouco importante (RIKER, 1975). Trata-se de considerável lacuna pelo fato do paradigma antifederalista rikeriano estar superado – uma profusão de estudos demonstra que o federalismo faz diferença – e, no caso do Brasil, pela configuração das instituições no pós-1988.

O federalismo é essencial à explanação sobre o Estado, de forma geral, e ao presidencialismo, em particular. A começar pelo fato de que a eleição do presidente depende, em muito, dos palanques estaduais. Além disso, a composição do Congresso é definida e ponderada pelo critério federativo, que estabelece o tamanho das bancadas e dá aos estados menores em população superpoderes senatoriais.

O fato é que o federalismo altera profundamente a dinâmica das políticas públicas no Brasil, mais até que em outros países, tendo em vista os municípios serem atores institucionais de peso ainda maior desde 1988. A este quadro institucional formal, como se viu anteriormente, combina-se a trajetória de descentralização pavimentada – e com forte apoio federal – por vários governos (ARRETCHE, 2006; ABRUCIO, 2005; DRAIBE, 1999).

Quanto à chamada agenda oculta do presidente, este tema diz respeito não apenas à tese do presidencialismo de coalizão, mas a todos os estudos que buscam analisar a relação entre Executivo e Legislativo. Pela ideia de agenda oculta se pressupõe que o conjunto de projetos que um presidente encaminha ao Congresso não representa toda a lista de proposições que ele gostaria de encaminhar (HOWELL, 2006, p. 312-313) – não confundir com a *hidden hand*, de Greenstein (1982), que é a ação efetiva, mas pouco ostensiva e mesmo imperceptível do presidente.

A agenda publicamente exposta representa o ponto mediano entre as suas preferências e as da maioria parlamentar, estabelecendo um corte necessário entre o que é desejável e o que é possível. A ciência política sabe da existência do problema e reconhece que ele introduz vieses à pesquisa (CANES-WRONE, 2001, 2004). Quanto maiores as dificuldades e as restrições de um presidente diante de uma situação de "governo dividido" (maioria congressual da oposição), mais ocultas estarão as preferências não transformadas em proposições. O fenômeno também ocorre, em menor escala, quando há um diapasão entre as preferências presidenciais e as dos líderes abrigados sob a mesma coalizão majoritária.

Depreende-se, portanto, que o presidencialismo de coalizão ainda é, principalmente, uma tese da governabilidade, que aguarda a devida atenção para os aspectos de governança, que precisam ser supridos por uma atualização do tratamento da questão do federalismo e pela inclusão dos temas da agenda oculta do presidente e, principalmente, da dimensão burocrática.

7 A DIMENSÃO BUROCRÁTICA

A questão burocrática não constitui matriz própria, mas dimensão cuja influência nas duas matrizes deve ser incorporada pela posição estratégica da burocracia no processo de implementação das políticas. Mesmo antes da implementação, ela influi na definição sobre problemas relevantes e alternativas viáveis. Tal é a razão de sua importância na teoria da agenda e na maioria dos modelos de análise de políticas públicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2000; FREDERICKSON; SMITH, 2003; CAMPBELL, 1993; KINGDON, 1984). É um ator cuja ação responde pela eficácia e eficiência da administração pública e relação entre governo e cidadãos (KETTL, 2002). Igualmente digno de relevo é o fato de que as burocracias são agentes da intermediação das relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário.

É notório o longo caminho entre o momento em que os presidentes conseguem transformar suas preferências em decisões e a fase em que as políticas são concretamente estabelecidas. Depois de autorizado pelo Legislativo a agir, o Executivo inicia a complexa montagem dos arranjos de implementação e a definição de modelos de governança das políticas públicas, os quais fazem toda a diferença entre o sucesso e o fracasso de seus objetivos. A relação entre implementação e resultados das políticas públicas ressalta a questão da capacidade de governo, que tem como pano de fundo um dilema e um problema: o dilema é o da governabilidade *versus* governança; o problema é o da ambivalência.

O dilema governabilidade *versus* governança consiste no fato de que, de um lado, o chefe do Executivo precisa de apoio político para governar. É o alerta dos federalistas: governo frágil é governo ruim. Ao mesmo tempo, os presidentes precisam montar boas estruturas de governança, pois as pessoas não querem apenas que os governos tomem decisões, mas querem também que eles façam as coisas acontecerem (PUTNAM, 1996, p. 24). No caso brasileiro, o remédio para garantir governabilidade é trazer os partidos da coalizão para integrar o governo. Por isso, o presidente precisa distribuir cargos entre os aliados. O remédio para a boa governança é garantir que o governo seja ocupado por pessoas com liderança, experiência e grande capacidade de trabalho.

Uma visão pessimista sobre as chances de esse dilema ser resolvido de modo adequado foi dada por Geddes (1994). Segundo a autora, a necessidade dos presidentes usarem a estrutura do Estado para viabilizar apoio político tenderia a dilapidar sua capacidade de governo. Uma visão mais realista e condizente com a experiência brasileira considera que o problema está na "dose" do uso de cargos para satisfazer aliados.

Todo presidente minimamente consciente dos requisitos de governabilidade do presidencialismo de coalizão sabe da importância de contemplar indicações partidárias nas nomeações de governo. Todo presidente interessado em ter um mínimo de controle dos resultados da ação governamental sabe que deve exercer algum controle mais estreito sobre a burocracia (MOE, 1985). A montagem dos governos pelos presidentes é uma complexa equação destinada a combinar o equilíbrio entre governabilidade e governança, o que se traduz, no escopo do desempenho institucional, na combinação do poder de agenda com a capacidade de governo.

O papel da burocracia ganha contornos ainda mais complicados, se analisado em detalhe, por conta do fenômeno da ambivalência. Diante de questões cada vez mais complexas, fluidas e incompreensíveis em sua totalidade, as decisões também o são (ZAHARIADIS, 2007, p. 4). "Muitas vezes, limitações de tempo obrigam os políticos a tomarem decisões sem ter formulado preferências muito precisas" (*op. cit.*, p. 3).

Mesmo que haja clareza a respeito de que algo precisa ser feito, há elevado grau de imprecisão sobre como fazer. Uma miríade de alternativas para a solução de um problema se apresenta diante de um quadro de incertezas e tempo escasso. Há a imponderável interferência de atores ao longo do processo, cada qual buscando maior influência. A sobreposição organizacional torna o processo decisório mais longo e instável, estimulando conflitos entre os órgãos governamentais, que disputam a autoria das ações ou a imputação de responsabilidades (*op. cit.*, p. 4-7).

As decisões são tomadas por dirigentes (políticos investidos em cargos de direção), enquanto sua implementação está a cargo da burocracia. Os primeiros encarnam a ética da convicção; os burocratas, a ética da responsabilidade (WEBER, 1979). Esta teoria tradicional da burocracia (weberiana e wilsoniana) foi construída sobre a suposição de que poderia haver uma fronteira clara e bem delimitada entre o político e o burocrata, entre os que decidem e os que implementam, entre políticas públicas e administração pública. No entanto, estas fronteiras tornam-se cada vez mais difíceis de serem visualizadas, se é que, algum dia, foram tão rígidas na prática quanto na teoria (FREDERICKSON; SMITH, 2003; KETTL, 2002, p. 78; PETERS, 1981).

Apesar da burocracia guardar relativa distância das disputas partidárias – frequentemente o faz para preservar-se –, não consegue esquivar-se de receber e exercer pressões de natureza política, dada sua participação direta na definição de marcos legais, bem como sua presença em postos de comando das atividades regulatórias e nas estruturas de governança dos mais diversos subsistemas de políticas públicas.

O perfil e o comportamento da burocracia fazem grande diferença para as chances do Executivo conseguir cumprir o critério canônico da coesão da ação governamental. Se a unidade de comando depende de ordens claras dos agentes políticos, depende também de orientações suficientemente detalhadas e do monitoramento constante para verificar se tudo está sendo cumprido à risca. Cabe à burocracia esta tarefa. A depender da maneira como se dará a relação estabelecida com os agentes políticos, a burocracia pode acabar desenvolvendo um papel contrário, ou seja, o de criar obstáculos à ação e o de desfazer ordens e orientações.

Análises desenvolvidas mais recentemente, na linha do presidencialismo de coalizão, chamam a atenção também para o fato de que a preponderância do Executivo na formação de agenda não deve ser atribuída, exclusivamente, aos recursos de poder atinentes às prerrogativas constitucionais dos presidentes e à sua capacidade de formar coalizões majoritárias (ALMEIDA; SANTOS, 2009; SANTOS, 2003). Haveria um peso importante do fator informacional, pois o Executivo é detentor de conhecimento especializado em muito maior escala que o Legislativo. Questões dessa natureza indicam a necessidade de tratamento mais sistemático da questão burocrática e de seu ator fundamental.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Presidencialismo e federalismo são as instituições centrais da configuração do Estado brasileiro, com relações complementares e contraditórias. Respondem pelo conjunto mais significativo de regras formais e informais que definem o espaço de atuação e as chances dos atores e dos grupos sociais fazerem predominar suas respectivas agendas.

O desafio colocado para uma análise mais abrangente parte da constatação de que é preciso suplantar a visão restrita de sistema político, aproveitando-se de sua profícua contribuição, para análises capazes de dar conta da dimensão do Estado.

Essa mudança de patamar implica situar a variável federalismo em primeiro plano, com o devido relevo que adquiriu no quadro institucional brasileiro, em especial quando se considera o marco constitucional de 1988 como fundador de uma nova trajetória. A partir dali, os estados preservaram sua importância institucional, mas os municípios se tornaram entes federativos formais e atores institucionais de maior peso político e acentuado destaque na implementação de políticas públicas. A esta inovação institucional formal agregou-se uma diretriz política consistente, aprofundada ao longo de vários governos, de descentralização de um conjunto expressivo de políticas públicas nacionais. Todos os fatores reunidos, conformou-se um novo arranjo federativo, bastante distinto do verificado em outros momentos históricos.

A incorporação da questão burocrática é outra lacuna a ser preenchida. A burocracia é parte essencial da própria definição de Estado moderno (WEBER, 1979) e ator relevante na esfera dos subsistemas. Executivo, Legislativo e Judiciário têm suas relações permanentemente mediadas por suas burocracias. Sua ação define o próprio relacionamento entre governo e cidadãos, o que a torna ainda mais necessária ao critério canônico da coesão do Executivo.

As questões neste texto expostas, de forma sumária, representam menos um ponto de chegada que de partida. São conclusões mais interessadas em abrir uma agenda de debate, com o objetivo de alcançar uma visão mais ampla do Estado brasileiro e de derivar orientações para possíveis estudos de natureza aplicada, dedicados ao aprimoramento do desenvolvimento institucional e ao fortalecimento da democracia, pedras angulares da trajetória inaugurada em 1988.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Inventing Local Democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

ABERS, R. N.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores. **Cadernos CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-122, jan./abr. 2008.

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABRAHÃO, J. A.; CARDOSO JR., J. C. **Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal**: 1995 a 2002. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1213).

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. (Org.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. **Série Debates**, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, n. 22, abr. 2001.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA, A. S. **A escolha constitucional dos poderes do presidente**: o caso da medida provisória. 1998. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

ALMEIDA, A. S.; SANTOS, F. Urgency Petitions and the Informational Problem in the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal of Politics in Latin America**, p. 81-110, Mar. 2009.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Michigan: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____. **Presidencialismo e governabilidade na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, Fundação Konrad Adenauer, 2006.

AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados: 1989-98. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. The Executive connection: presidentially-defined factions and party discipline in Brazil. **Party Politics**, v. 7, n. 2, p. 213-234, 2001.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-37, 2002.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

BAILYN, B. **The Debate on the Constitution**: federalist and antifederalist speeches, articles, and letters during the struggle over ratification. New York: Library of America, 1993.

BATALHA, C. H. M. **O movimento operário na Primeira República**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BEARD, C. A. **An Economic Interpretation of the Constitution of the United States**. New York: Macmillan, 1913.

BEARD, C. A.; BEARD, M. R. **History of the United States**. New York: The Macmillan Company, 1921.

BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). **Mensagem do DASP aos prefeitos e vereadores do Brasil**: roteiro bibliográfico para estudo da administração municipal. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1954.

CAMPBELL, C. Political Executives and Their Officials. *In*: FINITER, A. **Political Science**: The State of the Discipline. Washington, DC: The American Political Science Association, 1993.

CAMPELO DE SOUZA, M. C. Federalismo no Brasil: aspectos políticos-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, jun. 2006. Disponível em: <http://migre.me/wujp>. Acesso em: 11 abr. 2010.

CANES-WRONE, B. A theory of presidents' public agenda setting. **Journal of Theoretical Politics**. London, Sage, v. 13, p. 183-208, Apr. 2001.

_____. The Public Presidency, Personal Approval Ratings, and Policy Making. **Presidential Studies Quarterly**, v. 34, n. 3, p. 477-492, Sept. 2004.

CARMAGNANI, M. El federalismo, história de una forma de gobierno. *In*: CARMAGNANI, M. (Coord.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CASA DE RUI BARBOSA. **Rui Barbosa e a Constituição de 1891**. Rio de Janeiro, 1985.

CODATO, A. **Elites e instituições no Brasil**: uma análise contextual do Estado Novo. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

CUNHA, M. W. V. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: CBPE, INEP, MEC, 1963.

DAHL, R. A. **A Preface to Democratic Theory**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

DRAIBE, S. M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. *In*: COSTA, V. L. C. (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. **São Paulo**: Edições FUNDAP, Cortez, 1999. p. 68-98.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930**: história e historiografia. São Paulo, Brasiliense, 1970.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. As bases institucionais do presidencialismo na coalizão. **Lua Nova CEDEC**, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1988.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B. **The Public Administration Theory Primer**. Boulder, Colorado: Westview Press, 2003.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). 2009. **Anos 20**: questão social. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos20/ev_quesocial001.htm>. Acesso em: 1º nov. 2009.

GARCIA DE ENTERRIA, E.; FERNANDEZ, T. R. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 1980.

GEDDES, B. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin América. Berkeley: University of Califórnia, 1994.

GOMES, A. M. C. **Burguesia e trabalho**: política e legislação social no Brasil, 1917-1937. Rio de janeiro: Campus, 1979.

GREENSTEIN, F. I. **The hidden hand presidency**. Nova York: Basic Books, 1982.

HAMBLOCH, E. **Sua majestade o presidente do Brasil**: um estudo constitucional (1889-1934). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

HAMILTON, A.; MADISON, J. M.; JAY, J. **The Federalist Papers**. Charlottesville: University of Virginia Library, 1787-1788. Disponível em: <etext.lib.virginia.edu/ebooks/pdf/HMJFedr.pdf >. Acesso em: 29 abr. 2000.

HECLO, H. Issue networks and the Executive establishment. *In*: MCCOOL, D. C. **Public Policy Theories, Models, and Concepts**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 262-287.

HORA NETO, J. O princípio da função social do contrato no Código Civil de 2002. **Revista da Escola Superior de Magistratura de Sergipe**, n. 3, p. 200-204, 2002.

HOWELL, W. Executives and the American presidency. *In*: BINDER, S.; RHODES, R.; ROCKMAN, B. (Ed.). **Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press, 2006.

INÁCIO, M. **Sucesso presidencial e presidencialismo de coalizão no Brasil**: 1990-2004. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de Minas Gerais, Minas Gerais, 2006.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, nov. 2008.

KETTL, D. **The transformation of governance**: public administration for the twenty-first century America. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2002. 204 p.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives and public policies. Boston: Little Brown, 1984.

KUGELMAS, E. A revolução recente do regime federativo no Brasil. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. (Org.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. **Série Debates**, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, n. 22, abr. 2001.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 63-83, 1999.

LASSANCE, A. **Bases da política brasileira**: um estudo das reeleições nos municípios. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2713/1/Dissert_AntonioLassance.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2010.

_____. Federalismo e democracia. **Vitrais**: Revista do programa de pós-graduação do Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília. Brasília: IPOL/UnB, 2009. Disponível em: <http://migre.me/wtEg>. Acesso em: 13 abr. 2010.

LEAL, V. N. **Coronelismo**: enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

LESSA, R. **A invenção republicana**. São Paulo: Vértice, 1989.

LIJPHART, A. (Ed.). **Presidential *versus* Parliamentary Government**. New York, Oxford: University Press, 1992.

LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Ed.). **The Failure of Presidential Democracy**: the case of Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

LOVE, J. L. Autonomia e interdependência: São Paulo e a federação brasileira, 1889-1937. *In*: FAUSTO, B. (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**: o Brasil Republicano. Estrutura de poder e economia (1889-1930). 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004, v. 1. Tomo III.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, ano 28/29, 1993.

_____. Brazil: weak parties, feckless democracy. *In*: MAINWARING, S.; SCULLY, T. R. (Org.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MCCUBBINS, M. D. Abdication or Delegation? Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilemma. **Regulation**, v. 22, n. 2, 1999.

MIRANDA, F. C. P. Comentários à Constituição de 1967. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. Tomo I.

MOE, T. The Politicized Presidency. *In*: CHUBB, J.; PETERSON, P. E. (Ed.). **New Direction in American Politics**. Washington, DC: Brookings, 1985.

NEUSTADT, R. **Poder presidencial e os presidentes modernos**. Brasília: ENAP, 2008.

OSTROM, V. A. **Meaning of american federalism**: constituting a self-governing society. San Francisco: Institute of Contemporary Studies, 1991.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

PESSANHA, C. **Poder Legislativo do Executivo no Brasil**: o decreto-lei e a medida provisória (1965-1999). Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000.

PETERS, B. G. The problem of bureaucratic government. **Journal of Politics**, v. 43, n. 1, fev. 1981.

_____. Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking. *In*: LANE, J. E. (Ed.). **Bureaucracy and Public Choice**. London: Sage, 1987.

PETERSON, P. Federalism at the American Founding: in Defense of the Diamond Theses. **Publius**, n. 15, p. 23-30, 1985.

PIERSON, P. **Politics in Time**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. American Politics in the Long Run. *In*: PIERSON, P.; POCOCK, J. G. A. **The Machiavellian Moment**: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition. Princeton: Princeton University Press, 1975.

POWER, T. J. The Pen Is Mightier Than the Congress: Presidential Decree Power in Brazil. *In*: CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. (Comp.). **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

_____. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: debating the institutional design of brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

POWER, T. J.; GONZÁLES, J. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, nov. 2003.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

RIKER, W. H. **Democracy in the United States**. New York: Macmillan, Co., 1953.

_____. **Federalism, Origin, Operation, Significance**. Boston: Little, Brown, Company, 1964.

_____. Federalism. *In*: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (Org.). **Handbook of Political Science**. Reading MA: Addison-Wesley, 1975. v. 5. p. 93-172.

_____. **The Development of American Federalism**. Boston: Kluwer, 1987.

_____. **The Strategy of Rhetoric**: campaigning for the American Constitution. New Haven: Yale University Press, 1996.

RODRÍGUEZ, R. V. **Castilhismo**: uma filosofia da República. Brasília: Senado Federal, 2000.

ROSSITER, C. **Introduction to The Federalist Papers**. New York: Mentor Books, 1961.

SÁ, V. **Ruy e os constituintes de 91**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1950.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, Colorado: Westview Press, 2000.

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

SANTOS, W. G. Estado, instituições e democracia. *In*: CARDOSO JR., J. C. **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2009.

SCHLESINGER, A. **The Imperial Presidency**. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SIEMERS, D. J. **Ratifying the Republic**: Antifederalists and Federalists in constitutional time. 2. ed. Stanford: Stanford University Press, 2004

SINGER, A. V. Rousseau e o federalista. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, v. 51, p. 20-30, 2000.

SKOCPOL, T. Unravelling From Above. **The American Prospect**, n. 25, p. 20-25, Mar./Apr. 1996. Disponível em: <http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/assoc/25-cnt2.html>. Acesso em: 23 mar. 1999.

_____. **The Transformation of American Politics**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SKOCPOL, T.; FIORINA, M. **Civic Engagement in American Democracy**. Washington: Brookings Institute, 1999.

SKOWRONECK, S. **The Politics presidents make**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *In*: FERRAREZI, E.; SARAIVA, E. (Org.). **Políticas Públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

TRINDADE, H. **Poder Legislativo e autoritarismo no Rio Grande do Sul**: 1891-1937. Porto Alegre: Sulina, 1980.

VIANNA, L. W. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WAHRLICH, B. M. S. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WEBER, M. **O político e o cientista**. Lisboa: Presença, 1979.

WOOD, G. W. **The Creation of the American Republic**: 1763-1789. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1962.

ZAHARIADIS, N. Ambiguity and Choice in European Public Policy. *In*: THE BIENNIAL CONFERENCE OF THE EUROPEAN UNION STUDIES ASSOCIATION, 10. Montreal, Canada, May 17-19 2007. p. 31. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/8031/01/zahariadis-n-10f.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2008.

CAPÍTULO 3

O CONGRESSO NACIONAL NO PÓS-1988: CAPACIDADE E ATUAÇÃO NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS E NO CONTROLE DO EXECUTIVO

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo discute a capacidade institucional e a atuação do Congresso Nacional na produção de políticas públicas e no controle de sua execução durante o atual regime democrático, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). O objetivo é caracterizar o desempenho do Legislativo nacional nessas funções nas duas últimas décadas.

A despeito de qualquer juízo normativo, o fato é que, principalmente a partir da década de 1990, a questão do desempenho do Legislativo ocupa cada vez mais espaço na agenda dos organismos internacionais, como parte integrante da preocupação com a governança, em geral, e com a redução da pobreza, em particular. De acordo com o Programa de Fortalecimento Parlamentar do Banco Mundial, "o bom funcionamento do parlamento é fundamental para promover a boa governança" (WORLD BANK INSTITUTE, [s.d.]). A mesma concepção aparece em trabalho preparado pela United States Agency for International Development (USAID) sobre fortalecimento do Legislativo: "legislativos devem funcionar de forma efetiva para reforçar a democracia e tornar as políticas públicas efetivas" (USAID, 2000, p. 1).

O Poder Legislativo, em regimes democráticos, apresenta significativa diversidade na sua capacidade institucional e, provavelmente, também na sua atuação e impacto sobre o resultado do processo decisório. Para lidar com esta diversidade, a literatura especializada desenvolveu várias tipologias. Uma das mais recentes é a proposta por Morgenstern (2002), desenvolvida especialmente a partir da observação das experiências latino-americanas. O autor propõe a distinção entre legislativos "proativos" e "reativos", em que os primeiros têm como característica iniciar e aprovar suas próprias iniciativas de políticas e os segundos caracterizam-se mais por emendar ou vetar as iniciativas do Executivo. Os legislativos reativos podem ainda ser classificados em *subservientes* (não oferecem resistência), *flexíveis* (dispostos a negociar o seu apoio), *venais* (vendem o seu apoio em troca de benefícios particulares) e *recalcitrantes* (principal ação é a obstrução). Para o autor, o Legislativo brasileiro é reativo, porém seu subtipo é

difícil de determinar, tendo variado entre recalcitrante e um misto de venal e flexível (MORGENSTERN, 2002, p. 443). Parece correto afirmar que, na medida em que o Congresso Nacional atua de forma recalcitrante ou mesmo venal, ele não contribui para a boa governança e dificilmente poderá contribuir de forma eficaz para a solução das históricas mazelas do país.

A dificuldade encontrada por Morgenstern em classificar o Legislativo brasileiro reflete a controvérsia que existe na literatura especializada a respeito do padrão de comportamento dos congressistas do país e, por extensão, do padrão de atuação do Congresso. Existem basicamente duas interpretações que, na falta de terminologia estabelecida, opta-se por denominar de "pessimista" e "otimista".[1] A interpretação pessimista acerca da atuação do Congresso afirma que, devido aos incentivos gerados pelas regras eleitorais permissivas e pelo federalismo político fortemente descentralizado, o interesse dos parlamentares brasileiros está voltado prioritariamente para políticas que atendam a demandas particulares ou locais. Por isso, não é prioridade para os congressistas propor nem deliberar sobre políticas de caráter nacional, o que faz com que eles deixem a primeira daquelas atividades a cargo do Executivo. Não bastasse isto, a interpretação pessimista afirma que os parlamentares têm incentivos para usar o seu poder de veto de maneira a obstruir a passagem de reformas que, embora importantes para o país, contrariam os interesses imediatos de grupos organizados. Na melhor das hipóteses, o Executivo pode conseguir os votos necessários para aprovar a sua agenda de políticas públicas no Congresso mediante a transferência direta de recursos orçamentários para as clientelas dos parlamentares. Daí o Congresso ser considerado *reativo*, *recalcitrante* e *venal*.

A partir da metade dos anos 1990, uma série de trabalhos empíricos sobre a atividade legislativa revelou resultados que possibilitaram interpretação mais otimista do Congresso. De acordo com esta interpretação, o Legislativo brasileiro não é o reino do parlamentar individual, em que o particularismo prevalece sobre questões de interesse mais geral. Ao contrário, o comportamento dos parlamentares segue padrões ideológico-partidários bem definidos e, tal como nas democracias multipartidárias desenvolvidas, existe uma agenda de políticas públicas que é fruto de acordos entre o Executivo e os líderes dos maiores partidos parlamentares, acordos estes que assumem a forma de coalizões de governo com os partidos governistas recebendo postos ministeriais em proporção ao tamanho do seu apoio legislativo. Mais importante que os supostos incentivos particularistas gerados pelas regras eleitorais e pelo federalismo seriam os incentivos à ação coordenada – via líderes partidários – provenientes

1. Os trabalhos que melhor representam a interpretação "pessimista" e a "otimista" são, respectivamente, Ames (2001) e Limongi e Figueiredo (1999, 2005). Palermo (2000) e Power (2010) são excelentes resenhas da literatura a respeito do impacto do Congresso e das instituições políticas brasileiras, em geral sobre a governabilidade.

da centralização do processo decisório dentro do Congresso e dos fortes poderes constitucionais do Executivo.

A discussão aqui proposta sobre o desempenho do Congresso Nacional tem caráter exclusivamente empírico-descritivo, estando fortemente baseada nos achados de trabalhos existentes. A partir da evidência disponível e, em menor medida, de dados especialmente coletados para esta análise, avalia-se *o que* o Congresso produziu e *como* ele produziu nos últimos 20 anos. Não faz parte dos objetivos deste capítulo discutir o *porquê* dos padrões observados, embora esta preocupação ocupe cada vez mais espaço na literatura especializada, conforme constatado em Power (2010). Claro que a qualidade da avaliação está condicionada pela quantidade e qualidade da evidência disponível e, por isso, procura-se apontar onde esta se encontra deficitária ou frágil, na esperança de que trabalhos futuros venham a complementá-la e aprimorá-la. Não obstante estas limitações, o capítulo servirá para fornecer subsídios que propiciem a caracterização mais precisa do Congresso, no caso, na linha da tipologia proposta por Morgenstern (2002).

No intuito de estruturar a discussão, recorre-se ao modelo de avaliação do desempenho comparado de legislativos proposto em Arter (2006a, 2006b). Este autor propõe a seguinte pergunta orientadora: "Como os parlamentares, tanto individual como coletivamente, atuam para desempenhar seus papéis legislativos na formulação, deliberação e controle sobre a execução de políticas públicas?" (ARTER, 2006a, p. 255). Com vista a conferir operacionalidade empírica a esta pergunta geral, são listadas a seguir quatro perguntas mais específicas, também sugeridas pelo mesmo autor (2006a, p. 251):

- Pergunta 1 (*capacidade institucional*): Em que medida o Congresso é capaz de influenciar a produção e de controlar a execução de políticas públicas?
- Pergunta 2 (*iniciativa legal*): Em que medida o Congresso produz políticas públicas relevantes por iniciativa própria?
- Pergunta 3 (*autonomia decisória*): Em que medida o Congresso altera iniciativas de políticas públicas do Executivo, mesmo contra a vontade desse último?
- Pergunta 4 (*efetividade do controle*): Em que medida o Congresso exerce controle efetivo sobre a execução de políticas públicas?

Não é a intenção neste texto sugerir que essas quatro perguntas abranjam todos os aspectos relevantes do desempenho do Legislativo. Igualmente importante é, por exemplo, a dimensão do processo legislativo, que compreende os processos decisórios em cada casa legislativa e entre elas; a atuação dos líderes e dos detentores de cargos de poder; e a atuação das comissões. Infelizmente, devido a

severas limitações de disponibilidade de dados, o processo legislativo será tratado apenas superficialmente neste trabalho. Também não será avaliada aqui a função legislativa de representação de interesses.[2]

Por fim, este capítulo está organizado de maneira que em cada uma das próximas seções serão discutidas a evidência e as conclusões oferecidas pela literatura a respeito de cada uma daquelas quatro dimensões – capacidade, iniciativa, autonomia e efetividade do controle, nesta ordem.

2 CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 resgatou vários dos poderes do Legislativo que haviam sido restringidos ou eliminados durante o período militar, ela também preservou ou conferiu várias prerrogativas extraordinárias ao presidente da República. Existe virtual consenso na literatura especializada de que o atual quadro institucional confere ao presidente enorme capacidade de interferência na agenda do Congresso. A seguir, discutem-se as regras do processo de produção de políticas públicas que são comumente apontadas como favorecedoras do Executivo em detrimento do Legislativo.

2.1 Medidas provisórias

A prerrogativa legislativa mais poderosa do presidente brasileiro é o seu poder de editar medidas provisórias, uma forma de decreto normativo, tal como previsto no Art. 62 da atual Constituição. Do ponto de vista estratégico, a principal característica da medida provisória (MP) é o fato de ela ter efeito legal imediato, embora seja necessária a sua posterior confirmação pelo Congresso. Nos últimos 20 anos, as regras do processo legislativo da MP sofreram duas modificações importantes, que se descreve brevemente a seguir.

No texto original da Constituição de 1988, a única condição imposta ao uso da MP era que ela somente poderia ser usada em situações de "relevância e urgência" – não havia qualquer restrição quanto ao seu conteúdo. Os procedimentos legislativos também não estavam explicitados. Originalmente, entendeu-se que para cada MP editada seria designado um relator do plenário do Congresso – Câmara e Senado em sessão conjunta – para fazer uma recomendação ou pela aprovação, ou pela rejeição da medida. A MP seria então votada no Congresso sem a possibilidade de emendas, sendo que partes do seu conteúdo poderiam ser rejeitadas. O prazo para deliberação era de 30 dias, ao fim do qual a MP perderia eficácia caso não tivesse sido votada. Fosse por falta de aprovação ou por rejeição, a perda de eficácia da MP implicaria o Congresso regular os eventuais efeitos legais produzidos durante a sua vigência.

2. Sobre a questão da representação, ver os capítulos 1 e 2 do volume 3 deste livro.

Os congressistas regulamentaram o processo legislativo da MP em maio de 1989. Naquela oportunidade, alguns dos procedimentos inicialmente adotados foram modificados de forma substancial. Em vez de a análise da MP ser realizada por um relator de plenário, ficou definido que uma comissão mista *ad hoc* seria formada para se pronunciar a respeito da constitucionalidade e do mérito da medida no prazo de 20 dias. À comissão foi concedido o poder de propor texto alternativo ao original e as emendas de plenário passaram a ser permitidas.

A segunda reforma significativa do rito legislativo da MP ocorreu em setembro de 2001, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 32. A principal motivação dessa reforma foi a prática intensa da reedição mensal de MPs não votadas. Embora o texto constitucional previsse a perda de eficácia das medidas não votadas no prazo, havia o entendimento de que a reedição imediatamente após o prazo constitucional era procedimento válido.[3] O problema é que, a partir de meados de 1994, o que era exceção tornou-se regra, não tendo sido raras medidas reeditadas por mais de 24 meses consecutivos. A EC nº 32 proibiu explicitamente a reedição, mas alargou o prazo de tramitação das MPs para 60 dias, prorrogável apenas uma vez por igual período. A reforma incluiu outras alterações importantes. A apreciação conjunta no Congresso foi substituída pela em separado, com passagem inicial pela Câmara e com o Senado exercendo o seu papel tradicional de Casa revisora. Atrasos passaram a ser penalizados com o trancamento da pauta da casa em que estivesse tramitando a MP, quando esta não tivesse sido votada em até 45 dias da data da sua publicação. A regulamentação, pelo Congresso, dos eventuais efeitos produzidos pelo texto original de MP alterada, rejeitada ou não votada passou a ser opcional. Finalmente, a nova redação da Constituição proibiu explicitamente o uso de MPs para questões relativas à cidadania, aos direitos políticos, à legislação eleitoral, ao direito penal e processual civil, à organização do Judiciário e do Ministério Público e ao orçamento.

O uso intenso do instituto da MP pelos sucessivos governos (tabela 2) tem sido objeto tanto de análises acadêmicas como de críticas de vários setores da sociedade civil, além, é claro, dos partidos de oposição. Vários analistas veem no fato de a MP ter "força de lei", importante vantagem estratégica para o presidente em relação ao Congresso. De acordo com Limongi e Figueiredo (2003, p. 65), "o executivo é capaz de alterar o *status quo* unilateralmente, criando um fato consumado que, em certos casos, torna a rejeição do decreto praticamente impossível". Nas palavras de Monteiro (1995, p. 66), "a prerrogativa da edição de MP (...) é essencial na determinação do resultado final da interação estratégica do executivo e (*sic*) a legislatura". Mas, ao contrário do que estes autores sugerem, as vantagens

3. Conforme parecer publicado no Diário do Congresso Nacional de 1º de março de 1989 – citado em Limongi e Figueiredo (1999, p. 138).

estratégicas que a MP confere ao Executivo na determinação do resultado do processo decisório não são tão grandes, especialmente no que diz respeito à capacidade do Executivo de obter um resultado que, para o Congresso, seja pior que o *status quo ante*. Além da interferência na agenda parlamentar, no sentido de definir sobre o que o Congresso deve deliberar e quando, no máximo, devido à vantagem do iniciador (*first-mover advantage*),[4] o Executivo pode obter uma política que é a melhor para ele entre aquelas que o Congresso prefere ao *status quo*.

A partir de análise mais minuciosa do efeito do poder constitucional de decreto[5] sobre o resultado do processo decisório, Negretto (2004, p. 540-541) concluiu que, se o Legislativo pode alterar o decreto, o presidente é capaz de obter uma política fora do conjunto de políticas aceitáveis pela maioria legislativa somente se a validade do decreto não exigir a aprovação do Legislativo e aquela maioria não for suficiente para derrubar o veto presidencial. No Brasil, somente durante curto período – entre a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, e a primeira regulamentação da MP, em maio de 1989 – os congressistas não puderam alterar os textos das MPs. Desde então, a primeira daquelas condições – a validade do decreto não exigir aprovação – somente existiu antes da EC nº 32, em virtude da possibilidade *de facto* de reedição de MPs não votadas, o que transferia para o Congresso o ônus de formação de maioria para rejeitar a medida. Quanto à segunda condição apontada por Negretto, como no Brasil o veto presidencial requer maioria absoluta para ser derrubado, mesmo antes da EC nº 32 não era possível para o Executivo impor ao congressista mediano uma política menos preferida que o *status quo*.[6]

Outra implicação da análise de Negretto é que, se a aprovação do Legislativo é necessária, a vantagem do iniciador diminui bastante quando o decreto precisa ser aprovado em duas casas legislativas com preferências diferentes, em lugar de apenas uma (2004, p. 541). A razão é que, no primeiro caso, o presidente precisa obter o apoio de duas maiorias potencialmente diferentes, enquanto que no segundo, somente de uma. A partir desse resultado, pode-se dizer que, ao transferir a deliberação da MP para as duas casas legislativas separadamente, a EC nº 32 reduziu a capacidade de influência do presidente sobre o processo decisório.

4. Supondo que o presidente e um grupo de legisladores têm propostas diferentes, ao submeter a sua por meio de MP, e devido a ela ter força de lei, o Executivo coloca imediatamente a sua proposta em primeiro plano.

5. Por *poder constitucional de decreto* entenda-se a prerrogativa constitucional do Executivo de efetuar mudanças legais em políticas públicas sem prévia delegação do Legislativo (NEGRETTO, 2004, p. 535). A MP é um caso particular de poder constitucional de decreto. Não estão incluídos nesta categoria nem os decretos que regulamentam a execução de leis (Art. 84, inciso IV, CF/88) nem os decretos administrativos (Art. 84, inciso VI, CF/88). No trecho que se segue, usa-se o termo *decreto* para descrever os resultados da análise de Negretto. O termo *MP* é usado na aplicação daqueles resultados ao caso brasileiro.

6. Pelo teorema do eleitor mediano (BLACK, 1948), desde que as preferências ideais dos legisladores possam ser alinhadas ao longo de um único eixo, a política escolhida pela maioria será a equivalente à mediana daquelas preferências.

À luz desses resultados, pode-se concluir da breve descrição da evolução do instituto da MP que a ação do Congresso tem sido orientada para preservar a sua capacidade legislativa. Ao regulamentar o processo legislativo das MPs, o Congresso reafirmou o seu poder de emenda. Por meio da EC nº 32, resgatou a obrigatoriedade da sua aprovação para a validade das MPs e, com a regra de tramitação em separado, assegurou a cada casa legislativa o seu poder de veto.[7] No geral, pelas regras da MP que prevaleceram na maior parte dos últimos 20 anos, e dado o limitado poder de veto do presidente, não se pode afirmar que o Executivo tenha sido capaz de sistematicamente aprovar políticas públicas que não estivessem entre as preferidas pelo Congresso.

Ainda assim, é válida a afirmação de Limongi e Figueiredo (2003, p. 65) de que a MP pode criar "um fato consumado que, em certos casos, torna a rejeição do decreto praticamente impossível". Este parece ter sido o caso, por exemplo, da MP nº 1.182, de 17 de novembro de 1995, que permitiu ao Banco Central financiar com dinheiro público fração substancial do déficit bilionário do Banco Nacional, de forma a viabilizar a sua aquisição por outra instituição financeira privada. Esta MP foi editada em um sábado e, na segunda-feira seguinte, quando o Congresso se reuniu, a transação financeira que viabilizava a venda do Banco Nacional já havia se consumado, tornando a sua reversão, senão impraticável, ao menos altamente custosa. Em um caso como este, a capacidade do Congresso de alterar a MP torna-se irrelevante *de fato* para assegurar que o Executivo não executará política pública contrária à preferência da maioria parlamentar. Note-se, porém, que a efetiva perda, pelos legisladores, da capacidade de alterar – ou rejeitar – uma MP depende de circunstâncias observáveis empiricamente, isto é, de a medida produzir consequências concretas e de estas serem de reversão muito custosa. Isso tudo em tempo curto o suficiente para que o Congresso não tenha condições de, por exemplo, rejeitar a medida de pronto. São fortes, no entanto, as indicações de que tais condições ocorrem apenas raramente, o que torna a relevância empírica da afirmação de Limongi e Figueiredo no mínimo questionável.

2.2 Urgência constitucional

A urgência constitucional (Art. 64 da CF/88) pode ser aplicada unilateralmente pelo presidente a qualquer projeto de lei (PL) de sua iniciativa – com exceção dos projetos de código – e em qualquer tempo do processo legislativo, implicando prazo de 45 dias para cada uma das casas legislativas, sucessivamente, votar o projeto. Não respeitado este prazo, fica automaticamente trancada a pauta. Em termos estratégicos, e tal

7. A EC nº 32 teve duas consequências não antecipadas. A primeira foi a intensificação do uso de MPs, e a segunda foi o frequente trancamento da pauta legislativa, esta última devido ao elevado número de MPs não votadas no prazo constitucional. As implicações do trancamento para a influência do Congresso *vis-à-vis* a do Executivo na produção legislativa ainda não foram devidamente analisadas, no entanto. Para uma discussão dessas consequências, ver Pereira, Power e Rennó (2008).

como no caso da medida provisória, a urgência permite ao presidente interferir na agenda parlamentar, definindo sobre o que e quando os legisladores devem decidir. Mas este recurso não interfere na capacidade dos legisladores de alterar o projeto e, por isso, não permite ao presidente induzir uma decisão do Congresso mais próxima da sua preferência.

Embora enfatizada por alguns autores (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, capítulo 2; PEREIRA; MUELLER, 2000), a utilização da urgência constitucional tem sido bastante moderada. Entre os projetos de lei ordinária submetidos pelo Executivo desde a promulgação da Constituição até o fim de 2006, apenas 14% tramitaram na Câmara dos Deputados sob o Art. 64.[8] Mais frequente, porém, tem sido a utilização da urgência regimental, recurso do próprio Legislativo para abreviar a tramitação de projetos, de forma que eles possam ser votados inclusive imediatamente.[9] Levantamento realizado por Almeida e Santos (2009, p. 87) revelou que, dos projetos de lei submetidos pelo Executivo entre março de 1990 e dezembro de 2006, 36% tramitaram sob urgência regimental na Câmara dos Deputados, mas que raramente houve oposição ao seu uso. Ou seja, as iniciativas do Executivo que recebem tratamento de urgência no Congresso são consensuais e, neste sentido, não se pode dizer que este instrumento seja utilizado pela maioria governista para impor a sua agenda sobre o restante dos parlamentares.

2.3 Iniciativa exclusiva do presidente

O presidente tem exclusividade na iniciativa de políticas relativas à administração pública, tributação e orçamento (Art. 61, CF/88). A importância da iniciativa exclusiva para o presidente reside na capacidade de ele preservar o *status quo* quando existe maioria parlamentar que, caso tivesse o poder de iniciativa, adotaria política pior para o presidente que o *status quo*. Nesse sentido, a capacidade do Congresso de influenciar as políticas públicas nas áreas de iniciativa exclusiva do presidente é bem menor porque foi condicionada à preferência do presidente.

2.4 Concentração dos poderes orçamentários

Os poderes sobre o orçamento (Arts. 165 a 169 da CF/88) estão fortemente concentrados no Executivo. Além de deter a exclusividade de iniciativa, o Executivo também decide unilateralmente quais emendas parlamentares serão executadas. Mesmo o poder de emenda do Congresso é bastante limitado, pois: *i*) as emendas devem ser compatíveis com as metas e disposições de médio prazo – Plano Plurianual (PPA) – e de curto prazo – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – previamente acordadas

8. Os dados foram compilados a partir do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Com alguma frequência, o Executivo retira a urgência atribuída a seus projetos. Não foram computados estes casos porque, uma vez retirada a urgência, o projeto segue o trâmite legislativo normal.

9. Esse tipo de urgência está presente nos regimentos da Câmara e do Senado, nos Arts. 154, 155 e 345, respectivamente.

entre o Executivo e o Legislativo; *ii*) o alcance delas é restrito, já que despesas com pessoal, juros da dívida e transferências constitucionais para os estados, os municípios e o Distrito Federal não podem ser alterados por emendas;[10] e *iii*) as emendas não podem acarretar aumento de gasto, sendo possível apenas o remanejamento de despesas – exceto as do item 2. A despeito de estas regras gerais permanecerem as mesmas desde a promulgação da Constituição, o processo orçamentário sofreu diversas mudanças nesses últimos 20 anos, especialmente no que diz respeito aos procedimentos de emenda dos parlamentares.[11]

Antes de 1993, não havia limites ao número de emendas individuais, o que criou uma "tragédia dos comuns",[12] com a média de emendas por congressista chegando a 130. A Resolução nº 1, de junho de 1993, limitou em 50 o número máximo de emendas por parlamentar. Outra inovação importante desta resolução foi definir, pela primeira vez, autores coletivos para as emendas, no caso as bancadas estaduais e as comissões permanentes.

Como resposta aos problemas de corrupção evidenciados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento (1993-1994), o Congresso aprovou, em setembro de 1995, a Resolução nº 2, que racionalizou ainda mais o procedimento de emenda ao orçamento. O número máximo de emendas individuais por parlamentar foi reduzido para 20 e passou a vigorar um teto para o valor de recursos destinados a cada parlamentar – inicialmente, este teto foi de R$ 1,5 milhão. Os autores coletivos de emenda foram ampliados para incluir também as bancadas regionais e as parlamentares e passaram a ter prioridade sobre os autores individuais.

Pode-se, então, dizer que o período 1989-1994 foi marcado por intenso aprendizado institucional a respeito da operacionalização do ciclo orçamentário. Ressalte-se que este aprendizado deu-se em um ambiente adverso, de inflação alta, que muito dificultou o entendimento e o acompanhamento do processo orçamentário. Não obstante, o Congresso respondeu às dificuldades, inclusive impondo limites à liberdade de emenda do parlamentar individual e privilegiando formas coletivas de atuação, via comissões e bancadas. Neste sentido, o Congresso agiu para racionalizar e institucionalizar o seu poder de emenda ao orçamento.

---

10. Na prática, a intervenção do Congresso resume-se ao remanejamento das despesas com investimento, que representaram 4,7% do orçamento total entre 1996 e 1998, e 3,2% do orçamento de 1999 (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002, p. 314).

11. Para uma descrição minuciosa do processo orçamentário e das principais mudanças por ele sofridas, ver Sanches (1993, 1996, 1998).

12. A expressão "tragédia dos comuns" foi cunhada por Hardin (1968) para caracterizar a situação na qual indivíduos racionais usando de forma independente um recurso comum limitado acabam por exauri-lo, mesmo não sendo no interesse de nenhum deles que isto aconteça. Cox (1987, p. 60) usou o termo para descrever a situação dos parlamentares britânicos, em meados do século XIX, quando o número das suas iniciativas de lei aumentou extraordinariamente enquanto o tempo legislativo dedicado à apreciação dessas iniciativas – o recurso comum – permaneceu fixo.

2.5 Controle do Executivo pelo Legislativo

O Legislativo brasileiro detém prerrogativa exclusiva de fiscalizar e controlar o Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) que, embora autônomo, atua também a pedido do Legislativo. A atual Constituição fortaleceu de maneira considerável o Congresso para o exercício da função de controle, ampliando o poder de fiscalização do TCU (Art. 71, CF/88) e a influência dos congressistas sobre a escolha dos ministros deste tribunal (Art. 49, inciso XIII, CF/88). Em adição aos seus poderes de fiscalização e controle, o Congresso tem poderes para remover ministros dos seus cargos em casos de crimes contra a administração e as finanças públicas (Lei nº 1.079/1950). Também tem poder para suspender os atos do Executivo que excederem os limites do que ele está autorizado a realizar (Art. 49, inciso V, CF/88). O TCU, por sua vez, possui poder próprio de punição, podendo paralisar programas e obras governamentais com indícios de irregularidades, aplicar multas a autoridades (Art. 71, CF/88) e inabilitar pessoas a exercer cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal.

A principal função do TCU é fiscalizar o Executivo de forma rotineira, avaliando e julgando prestações de contas, realizando inspeções e auditorias. As irregularidades encontradas são comunicadas ao Congresso, que deve tomar providências quando se trata de relação contratual. Entre as atividades de fiscalização do Tribunal, a mais saliente é a apreciação anual das contas do presidente da República.[13] Além do TCU, os parlamentares contam com vários mecanismos de fiscalização internos ao próprio Legislativo, isto é, mecanismos cujo funcionamento depende tão somente da iniciativa dos congressistas. É para estes mecanismos que está direcionada a discussão que se segue.

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) é uma comissão permanente formada por deputados e senadores que têm entre as suas atribuições constitucionais fiscalizar e acompanhar a execução financeira e orçamentária dos orçamentos da União (Art. 166, CF/88). Dado que o Executivo controla totalmente a execução, a ação fiscalizadora da CMO serve para minimizar o risco de que a distribuição do gasto público, entre os vários programas governamentais, seja diferente do aprovado pelos parlamentares quando da votação do orçamento.

As demais comissões permanentes também podem realizar atividades de fiscalização do Executivo nas suas áreas de competência temática (Art. 58, CF/88). Isto pode ser feito mediante a realização de audiências públicas (Art. 58, § 2º, inciso II), a convocação de ministros para prestarem esclarecimentos (Art. 58, § 2º, inciso III), a verificação *in loco* da execução de programas governamentais (Art. 58, § 2º, inciso VI) ou, de forma mais geral, quando acionadas por meio

13. Para uma discussão mais detalhada acerca do papel do TCU, ver o capítulo 12, na Parte IV deste volume.

da aprovação de proposta de fiscalização e controle (Arts. 61 e 102-B dos regimentos da Câmara e do Senado, respectivamente).[14] Este último mecanismo, no entanto, é de uso mais custoso para os parlamentares, na medida em que exige fundamentação mais elaborada, além de plano de execução e metodologia de avaliação. Qualquer um desses recursos pode ser acionado pela maioria dos membros da comissão.

A Constituição prevê também que os congressistas podem formar CPIs (Art. 58, § 3º, CF/88), que são comissões temporárias criadas exclusivamente para investigar a ação do Executivo em torno de um fato específico. A CPI tem "poderes próprios das autoridades judiciais", o que a torna mecanismo de investigação parlamentar potencialmente muito eficaz. A formação de CPI requer os votos favoráveis de pelo menos um terço da casa em que for proposta. Tal como as comissões permanentes, a sua composição deve refletir os pesos dos partidos. Porém, mesmo após aprovada, não é certo que a CPI seja instalada, pois isto depende de os líderes partidários designarem número suficiente de membros. E mesmo após a sua instalação, nada garante que a CPI concluirá a investigação que motivou a sua formação.

Por fim, existe ainda a prerrogativa de os parlamentares individualmente apresentarem requerimentos de informação a ministros e outras autoridades do Executivo, sujeitos apenas a despacho autorizativo da mesa diretora da respectiva casa legislativa e ao qual, caso negativo, cabe recurso ao plenário (Arts. 115 e 215 dos regimentos da Câmara e do Senado, respectivamente). Os ministros são obrigados a responder os pedidos de informação em 30 dias, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

Pode-se dizer, então, que a Constituição confere ao Congresso e ao TCU prerrogativas consideráveis para fiscalizar, controlar e, eventualmente, punir o Executivo. Estas prerrogativas não sofreram mudanças significativas desde 1988. As duas únicas mudanças relevantes que ocorreram foram em nível do processo de fiscalização sobre o orçamento. A primeira delas foi a criação, em 1993, das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, órgãos técnicos compostos por servidores concursados e cuja função é prestar consultoria aos parlamentares sobre questões orçamentárias. A segunda mudança relevante no processo de fiscalização foi a gradual apropriação pelos parlamentares do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) que, embora tenha sido concebido originalmente pelo governo federal como ferramenta de organização contábil, tornou-se importante fonte de informação sobre as contas públicas.[15] Estas duas mudanças tiveram o claro efeito de aprimorar a fiscalização do Executivo pelo Legislativo.

14. No Senado, a atividade de fiscalização e controle está centralizada na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

15. Todas as receitas e despesas de todos os órgãos da administração direta e indireta são registradas no Siafi, independentemente do valor. A própria execução orçamentária e financeira somente tem início após o conteúdo da Lei Orçamentária ser lançado no sistema.

3 INICIATIVA LEGAL

Os fortes poderes de agenda do Executivo fazem-se refletir especialmente na elevada taxa de dominância daquele poder na produção de leis. Entre todas as leis sancionadas desde a promulgação da Constituição até o final de 2005, as de iniciativa do Executivo representaram nada menos que 86% (LIMONGI, 2006, p. 23). Esta elevada taxa de dominância do Executivo é consistente com a caracterização do Congresso como "reativo".

No entanto, a taxa de dominância do Executivo vem caindo substancialmente, especialmente nos últimos dez anos. Tal como mostrado na tabela 1, no quinquênio 1989-1993, as leis de iniciativa dos congressistas representaram apenas 11,2% do total. Já no período 1999-2003 houve pequeno aumento daquelas leis, que chegaram a 19%. Nos últimos cinco anos, entre 2005 e 2009, o aumento foi bastante expressivo, com a porcentagem de leis de iniciativa dos congressistas atingindo 36,1%.[16] No ano de 2009, pela primeira vez, a relação se inverteu, com a maior parte das leis sancionadas (52%) sendo de origem do Legislativo. Como pode ser observado na tabela 1, este aumento da iniciativa legal do Legislativo reflete tanto a ampliação no número de proposições sancionadas de iniciativa dos parlamentares quanto a diminuição no número de proposições do Executivo sancionadas.

TABELA 1
Leis sancionadas, por iniciador e períodos selecionados – média anual

	1989-1993	1999-2003	2005-2009
Legislativo	26,2 (11,2%)	40,2 (19,0%)	67,8 (36,1%)
Executivo	192,4 (82,0%)	165,8 (78,4%)	109,4 (58,3%)
Orçamentárias	103,4	106,8	67,3[(1)]
Não orçamentárias	89,0	59,0	53,5[(1)]
Outros	16,0 (6,8%)	5,4 (2,6%)	10,6 (5,6%)
Total	**234,6 (100%)**	**211,4 (100%)**	**187,8 (100%)**

Fontes: 1989-1993 (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, p. 50); 1999-2003 (RODRIGUES, 2004, p. 27); e 2005-2009 (BRASIL, 2006, 2007, 2009; QUEIROZ, 2006, 2007a, 2007b, 2008, 2010).
Nota: [(1)] Média relativa ao período 2006-2009.

Tão importante quanto o peso numérico das iniciativas do Legislativo no total da produção legal é a qualidade dessas iniciativas. Quais tipos de políticas propõem os congressistas brasileiros? Considere-se, primeiro, a questão da suposta ênfase dos parlamentares em políticas particularistas, isto é, políticas que atendem a demandas de grupos ou localidades específicos. Amorim Neto e Santos (2003), Araújo (2008), Lemos (2001) e Ricci (2003) pesquisaram os conteúdos dos projetos de lei propostos pelos congressistas e chegaram todos à conclusão que a produção legislativa dos congressistas

16. Excluindo-se as leis de natureza orçamentária, que não são políticas públicas, as leis de iniciativa do Legislativo representaram 20% das leis produzidas entre 1989 e 1993, quase 40% das leis produzidas entre 1999 e 2003, e cerca de 50% das leis produzidas entre 2006 e 2009.

não é dominada nem por interesses particulares nem por interesses paroquiais – ao contrário, a maior parte dela tem abrangência geral.

Entre os projetos de iniciativa dos deputados federais e que foram transformados em lei no período 1985-1999, Amorim Neto e Santos (2003, p. 668) identificaram que apenas 13% tiveram caráter particular, no sentido de o alvo ser um conjunto restrito ou de indivíduos, ou de municípios, e que dois terços daqueles projetos foram de abrangência nacional. Adotando a mesma metodologia, Araújo (2008, p. 217) constatou que apenas 7,5% dos projetos de lei dos senadores, que foram aprovados no Senado entre 1989 e 2000, tiveram caráter particular, e que 66,5% deles tiveram caráter nacional.

Note-se, porém, que essa evidência é a respeito do que o Congresso aprovou e não exatamente sobre tudo o que foi originalmente proposto pelos parlamentares. Mas isto não chega a ser um problema. Embora seja verdade que o processo legislativo exerce certa "filtragem" no sentido de aumentar a probabilidade de aprovação de projetos de caráter mais geral, esta filtragem está longe de ser intensa – de acordo com Ricci (2003, p. 709), dos 531 projetos de lei de caráter geral apresentados pelos congressistas e com tramitação concluída entre 1991 e 2001, 40% (212) foram rejeitados pelo próprio Congresso, enquanto a taxa de rejeição entre os projetos de caráter particular foi um pouco superior, de 50%. A evidência relativa às proposições iniciais dos parlamentares também depõe contra a visão de que predominam propostas particularistas – no ano de 1995, apenas 8% dos projetos de lei apresentados pelos deputados federais tiveram como alvo pequenos grupos ou localidades específicas (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 674). E entre todos os projetos apresentados por deputados e senadores nas áreas de educação e saúde, do final de 1988 até 1994, apenas 13% foram de transferência de recursos concentrada em grupos específicos, enquanto 59,6% tiveram caráter difuso (LEMOS, 2001, p. 574).

Mas o que se pode dizer a respeito da relevância das leis de caráter geral? Esta é uma questão mais difícil de responder, porque envolve algum grau de subjetividade. É preciso ter isto em mente para analisar a evidência disponível. É praticamente incontroverso que leis que fazem homenagens ou instituem feriados são irrelevantes como políticas públicas. Os estudos mostram que este tipo de proposição legislativa representou apenas cerca de 5% da produção legislativa dos congressistas no período 1989-2000 (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 669; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, p. 61; ARAÚJO, 2008, p. 214). Todavia, informações mais atualizadas sugerem que este tipo de lei aumentou substancialmente nos últimos anos, chegando a cerca de 50% das leis de iniciativa dos parlamentares aprovadas em 2009 (QUEIROZ, 2007a, 2007b, 2008, 2010).

Outra constatação, que pode ser feita a partir da análise do conteúdo das propostas dos parlamentares apresentadas até 1999, é que eles priorizam matérias de caráter social – cerca de metade da produção legislativa dos congressistas trata desse tipo de

matéria (AMORIM NETO; SANTOS, 2003, p. 669). Em segundo lugar, estão leis sobre matéria econômica, representando entre 20% e 25% da produção dos congressistas. Embora existam alguns poucos trabalhos que argumentam terem sido relevantes as iniciativas do Congresso em áreas específicas, como saúde (ZAULI; RODRIGUES, 2002) e educação (OLIVEIRA, 2009), parece que não existem trabalhos que avaliem de maneira sistemática a relevância das leis de origem parlamentar.

O anedotário, a respeito do Legislativo, percebe na atividade parlamentar em torno do orçamento a expressão máxima do particularismo. Todavia, existe na literatura especializada intenso debate a respeito de qual lógica prevalece na participação do Legislativo no orçamento. De acordo com Pereira e Mueller (2002, p. 274), "a grande maioria dos parlamentares lança mão [da prerrogativa de realizar emendas ao orçamento] para beneficiar suas bases eleitorais". Mas isto não significa que o processo orçamentário seja necessariamente orientado para atender a demandas particularistas. Como mostraram Limongi e Figueiredo (2005, p. 742), ao menos desde a reforma regimental de 1995, as emendas individuais não têm sido a forma dominante de participação no orçamento – entre 1996 e 2001, 82,6% dos recursos alocados pelo Congresso para investimento decorreram de emendas coletivas ou de relatores. A respeito do alvo das emendas, Samuels (2002, p. 323) constatou, a partir de dados relativos ao período 1995-1999, que o Legislativo priorizou cada vez mais a aprovação de emendas que tinham como alvo os estados da federação, embora os parlamentares individuais tivessem priorizado a apresentação de emendas que favoreciam municípios. Em 1999, o valor total das emendas aprovadas para os estados foi três vezes maior que o das aprovadas para os municípios, enquanto que em 1995 o primeiro daqueles valores foi levemente menor que o segundo.

Em suma, nos últimos 20 anos a iniciativa legal do Congresso Nacional tornou-se cada vez mais expressiva numericamente, tendo inclusive superado as iniciativas não orçamentárias do Executivo em 2009, pela primeira vez. Todavia, a qualidade das leis de iniciativa dos congressistas parecer ter piorado, tal como indicado pelo aumento substancial de leis irrelevantes nos últimos anos. Por isto, aquela evidência não é suficiente para permitir a conclusão que a instituição está se tornando menos reativa e mais proativa. Já no que diz respeito à atividade de emenda ao orçamento, a evidência disponível indica que, pelo menos nos anos que se seguiram à reforma regimental de 1995, o Legislativo passou a priorizar emendas coletivas em vez de individuais, racionalizando e tornando mais institucional a sua participação no processo orçamentário. Infelizmente, esta evidência refere-se a um período muito curto (1996-2001), o que impossibilita a sua generalização. Portanto, para que se possa avaliar de forma conclusiva se o Congresso Nacional está se tornando mais ativo no que diz respeito à proposição de políticas públicas de interesse geral, faz-se necessário ampliar e atualizar as bases de dados existentes, assim como analisar de forma mais criteriosa e sistemática o conteúdo e o impacto das leis de iniciativa do Legislativo.

4 AUTONOMIA DECISÓRIA

Nesta seção, discute-se a evidência existente a respeito do grau de autonomia do Congresso na deliberação sobre as políticas iniciadas pelo Executivo e que, como visto na seção anterior, compreendem a maior parte da produção legislativa dos últimos 20 anos. Interessa aqui avaliar se, e em que medida, a despeito de o Executivo dominar a agenda do Legislativo, os congressistas exercem a sua prerrogativa constitucional de vetar ou modificar as propostas daquele poder de acordo com as suas preferências. Além disso, interessa saber se as decisões legislativas são bem-informadas.

Em primeiro lugar, é importante frisar que a dominância relativa do Executivo está acompanhada de intensa atividade legislativa desse poder. Além disso, as iniciativas do Executivo recebem tratamento privilegiado, tramitando em tempo significativamente menor e com taxa de sucesso significativamente maior (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, capítulo 2). Ou seja, o Legislativo não usa o seu poder de veto de maneira a obstruir a agenda do Executivo – ele não é recalcitrante, para usar a terminologia de Morgenstern.

Nas tabelas 2 e 3, a seguir, apresentam-se informações a respeito da atividade e do sucesso legislativo de cada presidente, e do tempo de tramitação dos seus projetos na Câmara dos Deputados. Os dados são relativos apenas a projetos de lei ordinária e a medidas provisórias não orçamentárias, que compreendem a quase totalidade das propostas de políticas públicas do Executivo.[17]

TABELA 2
Atividade e sucesso legislativo do Executivo, por presidência – outubro de 1988 a dezembro de 2009

	Sarney[1]	Collor	Franco	Cardoso I	Cardoso II	Lula I	Lula II[2]	**Total**
PLs submetidos/mês	6,1	5,7	5,4	4,1	4,9	3,6	4,8	**4,7**
MPs submetidas/mês[3]	6,3	2,7	4,2	3,0	3,4	3,8	3,0	**3,5**
Total submissões/mês	**12,3**	**8,4**	**9,6**	**7,1**	**8,3**	**7,4**	**7,8**	**8,3**
Taxa de uso de MPs (%)[4]	50,9	32,6	43,9	42,6	40,7	51,1	38,4	**42,9**
PLs convertidos em lei (%)[5]	47,2	63,6	52,0	64,5	44,1	61,8	–	**55,7**[6]
MPs convertidas em lei (%)[5]	90,0	83,5	100,0	96,6	88,9	89,0	–	**91,5**[6]
Taxa de sucesso – PL + MP (%)[7]	69,0	70,1	73,1	78,1	62,3	75,7	–	**71,3**[6]

Fontes: Sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) e do Senado Federal (www.senado.gov.br).
Elaboração própria.
Notas: [1] A partir de 5 de outubro de 1988.
[2] Até 31 de dezembro de 2009.
[3] Exclui aberturas de crédito extraordinário e reedições, inclusive as dez primeiras MPs, que apenas reeditavam decretos-leis.
[4] Número de MPs em relação ao total de MPs mais PLs.
[5] Inclui as iniciativas convertidas durante presidências posteriores e até 31 de dezembro de 2009, quando se parou de acompanhar os PLs.
[6] Exclui Lula II.
[7] Convertidos em lei em relação ao total de submissões.

17. Em rápido levantamento no sítio eletrônico da Câmara, estimou-se que os projetos de lei complementar mais os de emenda à Constituição representam apenas 6% do total das propostas não orçamentárias do Executivo.

As duas primeiras linhas da tabela 2 mostram a frequência mensal de uso de PLs e de MPs pelo Executivo. Desde a promulgação da atual Constituição e até o final de 2009, o Executivo editou, em média, 4,7 PLs e 3,5 MPs por mês, o que pode ser considerado atividade legislativa intensa. A taxa de uso de MPs relativa aos últimos 20 anos, que é de 42,9%, mostra que o Executivo fez uso intenso desse mecanismo extraordinário. É verdade que nos anos de 2008 e 2009 a média mensal de MPs não orçamentárias diminuiu bastante, para 2,9 e 1,8, respectivamente, mas isto não é suficiente para sugerir mudança permanente na intensidade do uso desse mecanismo. Por fim, não obstante a intensa atividade legislativa do Executivo, até o fim de 2009 o Congresso havia transformado em lei 91,5% das MPs e 55,7% dos PLs submetidos pelo Executivo até o final de 2006, perfazendo uma taxa de sucesso total de 71,3%, o que é bastante considerável para um sistema presidencialista, especialmente quando se considera que em sistemas parlamentaristas aquela taxa costuma ser da ordem de 80% a 90%.

Ainda a respeito dos PLs submetidos pelo Executivo até o final de 2006, vê-se que o tempo médio entre a chegada e a deliberação na Câmara dos Deputados – antes do envio ao Senado – foi de 14,7 meses, ou seja, de pouco mais de um ano, como mostrado na tabela 3. Como a maior parte dos projetos do Executivo teve tramitação urgente, também se resolveu apurar a duração por tipo de tramitação do projeto. Os projetos que não tiveram tramitação urgente levaram em média 26,8 meses para serem concluídos na Câmara. Mas como a distribuição da duração da tramitação tende a ser enviesada para a direita, a mediana – ou segundo quartil – é a medida de tendência central mais apropriada. Por este critério, observa-se que 50% dos PLs do Executivo tiveram tramitação total igual ou inferior a 6,9 meses, sendo que entre os sem urgência a duração mediana foi de 18 meses, tempo este que não parece excessivamente longo.[18]

TABELA 3
Média e quartis do tempo de tramitação (em meses) dos PLs do Executivo submetidos entre outubro de 1988 e dezembro de 2006 e votados até dezembro de 2009, por regime de tramitação – Câmara dos Deputados

	Sem urgência	Com urgência	**Total**
Média	26,8	7,4	**14,7**
1º quartil (25%)	10,6	1,1	**1,9**
2º quartil (50%)	18,0	2,5	**6,9**
3º quartil (75%)	34,3	7,2	**18,0**
Nº de PLs	269	446	**715**

Fonte: Sítio eletrônico da Camada dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.
Elaboração própria.
Obs.: A urgência inclui tanto a constitucional quanto a regimental.

18. Araújo (2008, p. 226) calculou o tempo médio de tramitação das iniciativas do Executivo no Senado e constatou que, sob tramitação ordinária, os senadores levaram, em média, 8,6 meses para chegarem a uma deliberação, enquanto que, sob tramitação de urgência, o tempo médio foi reduzido para dois meses.

Deve-se ter em mente que tanto a taxa de sucesso do presidente quanto o ritmo da deliberação legislativa – em termos do tempo de tramitação – são sempre medidos com base nas políticas que são efetivamente submetidas ao Congresso pelo presidente. Como este último tem incentivo para agir estrategicamente, antecipando a reação do Congresso, não é válido pressupor que a política que o presidente propõe é a que ele realmente deseja. Como bem ponderou Ames (2001, p. 191), a avaliação mais apropriada do sucesso legislativo do presidente requer comparar o que ele conseguiu aprovar com o que ele gostaria de ter aprovado. Este mesmo autor, por exemplo, lista uma série de propostas de políticas públicas de interesse do Executivo que ou não chegaram nem mesmo a ser submetidas, ou não tiveram sucesso no Legislativo, como evidência de que o Legislativo brasileiro exerce forte poder de veto (AMES, 2001, p. 204).

A observação de Ames quanto ao problema de avaliar o sucesso legislativo do presidente com base apenas na agenda realizada está correta, mas não parece que ela seja suficiente para tornar inválida a conclusão, feita com base na leitura da tabela 2, que o Congresso não é obstrucionista. Embora seja muito comum o Congresso ser considerado culpado por programas e reformas importantes que não vingaram na arena legislativa, dificilmente é louvado pelas políticas que produz ou, para ser mais preciso, ajuda a produzir. Afinal, a tese de que o Congresso Nacional é obstrucionista não é consistente com o fato de o país ter obtido razoável sucesso durante a década de 1990 – especialmente a partir de 1995 – na implementação de uma série de reformas estruturais tidas como importantes para a estabilidade econômica.[19] Além disso, nos últimos anos o país tem sido capaz também de implementar políticas sociais bastante ambiciosas, preservando a estabilidade econômica. É importante lembrar também que todas estas reformas foram e estão sendo implementadas de forma institucionalizada, conforme regras democráticas, o que no contexto latino-americano é algo bastante louvável.

4.1 Um Congresso venal?

De acordo com a interpretação pessimista do Congresso, o apoio legislativo que o Executivo eventualmente consegue obter para a sua agenda é à custa do uso de recursos orçamentários para atender as clientelas eleitorais dos parlamentares. Se isto é verdade, então das altas taxas de sucesso legislativo do Executivo não se pode concluir que o Congresso coopera com aquele poder na produção de políticas públicas.

19. Em 1990, o Brasil encontrava-se na média dos países latino-americanos em termos de implementação de reformas liberais. Em 1999, ele se encontrava um pouco acima daquela média (LORA, 2001 *apud* ARMIJO; FAUCHER; DEMBINSKA, 2006, p. 763).

De tempos em tempos, a mídia brasileira costuma fornecer evidência anedótica bastante convincente da troca de votos parlamentares por recursos orçamentários. Alguns autores defendem que se trata realmente de um padrão. De acordo com Pereira e Mueller (2002):

> O presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles (p. 274).

Para esses autores, a existência de forte motivação particularista entre os deputados com a total discricionariedade do Executivo na execução daquelas emendas leva ao comportamento venal dos parlamentares. Ainda de acordo com eles, a importância desse padrão residiria menos no seu impacto negativo sobre as despesas do governo e mais no seu impacto positivo sobre a produção de políticas públicas, no sentido de garantir a governabilidade. Isto porque o impacto total sobre as despesas do governo seria pequeno, tornando o atendimento estratégico das demandas clientelistas dos parlamentares meio barato de o Executivo obter apoio legislativo para a aprovação da sua agenda de políticas públicas (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267).

Mas a pergunta relevante é: até que ponto a troca de votos pela execução de emendas ocorre de forma regular e generalizada? Existem alguns trabalhos que estimam o efeito sistemático da frequência com que os parlamentares votam com o governo sobre a execução de suas emendas e vice-versa (ALSTON; MUELLER, 2005; ALSTON *et al.*, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003). A evidência produzida até agora tem sido consistente em revelar correlação positiva entre "votar com o governo" e "ter emendas executadas". Porém, nem todos os trabalhos utilizam métodos de estimação apropriados, e mesmo os que utilizam não fornecem todas as informações necessárias para julgar-se a qualidade das suas estimativas ou, especificamente neste caso, o risco de o efeito observado estar superestimado.[20]

A partir de uma amostra com 401 votações nominais realizadas na Câmara entre 1995 e 1998, Pereira e Mueller (2002, p. 285) estimam que a cada aumento de um ponto percentual (p.p.) no total de vezes em que um deputado vota com o governo está associado aumento de 0,32 p.p. na porcentagem das suas emendas

20. É bastante provável que exista causalidade reversa (endogeneidade) entre "votar com o governo" e "ter emendas executadas". Neste caso, o método de estimação convencional (MQO) não é apropriado porque tende a superestimar o efeito de uma variável endógena sobre a outra. Verificada a causalidade reversa, o método apropriado é o de mínimos quadrados em dois estágios (MQ2E), que consiste em substituir uma das variáveis endógenas por uma ou mais variáveis exógenas, chamadas de instrumentos. Utilizam este método Alston e Mueller (2005), Alston *et al.* (2006) e Pereira e Mueller (2002). Mas nenhum desses trabalhos testa a validade e a força dos instrumentos utilizados em substituição à variável endógena "votos". Assim, não há como avaliar se os instrumentos são suficientes para resolver o problema de superestimação do efeito daquela variável sobre a taxa de execução.

ao orçamento que são executadas. Utilizando o comportamento dos deputados nas votações de um projeto específico, o de reforma da previdência proposto pelo ex-presidente Cardoso, Alston e Mueller (2005, p. 111) estimam que, se um deputado mudasse o seu voto de contrário para favorável ao governo, a porcentagem do valor total das suas emendas executadas aumentaria, em média, 11,4 p.p. – controlando pela frequência com que ele costuma votar com o governo. Já um deputado que mudasse o seu voto na direção contrária sofreria redução de 5,5 p.p. naquela porcentagem.

Note-se, porém, que as magnitudes desses efeitos observados são modestas. A estimativa de Pereira e Mueller, por exemplo, implica que se um deputado aumentasse a sua taxa de votos com o governo em 50 p.p. – correspondente a quase dois desvios-padrão – o retorno esperado em termos do aumento na sua taxa de execução de emendas seria de apenas 16,5 p.p. Ou seja, o problema da evidência estatística a respeito da relação entre "votar com o governo" e "ter emendas executadas" é que ela não é suficiente para permitir a conclusão de que a primeira variável tem impacto relevante sobre a segunda, pois, além de os efeitos estimados serem substantivamente pequenos, existe ainda o risco de eles estarem superestimados.

Contra a tese de troca de votos parlamentares por recursos orçamentários, Limongi e Figueiredo (2005, p. 749) argumentam que a relação positiva observada entre "votar com o governo" e "ter emendas executadas" é condicionada pela filiação partidária do parlamentar. Esta última variável seria mais relevante que a taxa de execução de emendas para explicar a decisão de votar com o governo. Diante da afirmação dos autores que "a lógica partidária determina tanto o comportamento em plenário quanto a execução de emendas" (2005, p. 752), era de se esperar que a correlação observada entre voto e execução perderia força quando se controlasse pela filiação partidária ou, mais especificamente, pelo pertencimento à coalizão de governo. Mas os resultados da análise econométrica dos autores, além de confirmarem a relação positiva entre "voto" e "execução", são desfavoráveis à hipótese de que boa parte da relação observada é espúria devido à omissão da filiação partidária dos parlamentares.[21] Além do mais, contrariamente ao esperado pelos autores, os coeficientes estimados sugerem que não há diferença substantiva entre os impactos do pertencimento à base do governo e da taxa de execução sobre a probabilidade de se votar com o governo.

Mesmo que se venha a demonstrar de forma mais convincente que a relação positiva entre "votar com o governo" e "ter emendas executadas" de fato é relevante, existe pelo menos uma interpretação alternativa para ela, contrária à tese da lógica particularista. Para Limongi e Figueiredo (2005), em vez de

21. O efeito estimado de *execução* sobre *voto* não sofre alteração digna de nota quando se controla pelo fato de se *pertencer à base do governo*.

moeda de troca de baixo custo para o Executivo, como defendem Pereira e Mueller (2002), a execução das emendas individuais dos parlamentares faria parte da própria execução da agenda do Executivo. Neste sentido, "a alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar, e não contrária, à do executivo" (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 741). Esta complementaridade, de acordo com os autores, ocorreria devido à adaptação estratégica dos parlamentares em vista dos fortes poderes orçamentários do Executivo. Em lugar de alocação de recursos alternativa, as emendas aprovadas pelo Congresso teriam como principal característica indicar, com maior precisão, os municípios nos quais os recursos orçamentários seriam aplicados, condicionado às linhas gerais da proposta original do Executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002, p. 321).[22] Como principal evidência em apoio a esta interpretação, os autores mostram, com base nas Leis do Orçamento Anual (Loas) relativas aos anos 1996-1999, que as distribuições das despesas do Executivo e do Legislativo entre os dez programas de maior prioridade para este último são fortemente correlacionadas. Se correta esta interpretação, então a atividade parlamentar de oferecimento de emendas ao orçamento adquire conotação mais positiva.

Em resumo, embora exista evidência de correlação positiva entre "votar com o governo" e "ter emendas executadas", os dados mostram que a magnitude do efeito é, na melhor das hipóteses, pequena. Mesmo que um efeito substancial venha a ser revelado, a interpretação usual de que ele reflete uma troca entre um executivo dependente de apoio legislativo e parlamentares premidos pela necessidade eleitoral de atender às demandas particulares de seus distritos não é a única aparentemente válida. Alternativamente, a correlação pode expressar a complementaridade entre as agendas de políticas públicas do Executivo e da sua base parlamentar de sustentação. Portanto, a evidência disponível não é suficiente para dar sustentação à interpretação que o Congresso Nacional é *venal*.

4.2 Atividade parlamentar nas iniciativas do Executivo

Dado que os parlamentares não vetam de forma sistemática as iniciativas do Executivo, e pressupondo que eles não "vendem" o seu apoio simplesmente, o que se pode dizer a respeito da ação do Legislativo sobre o conteúdo das políticas propostas por aquele poder? Com que frequência o Congresso Nacional altera de forma substantiva as políticas do Executivo?

Na tabela 4, apresenta-se a frequência de PLs do Executivo submetidos até o final de 2006, de acordo com os seus *status* na Câmara dos Deputados – antes da remessa ao Senado – em fins de 2009 e com a presidência durante a qual

22. Essa interpretação é consistente com a constatação de Sanches (1996, p. 72-73) de que os projetos de lei orçamentária têm "precário detalhamento da regionalização dos gastos públicos – desagregando-os apenas ao nível de estado/região e estruturando subatividades com impacto em várias unidades da federação".

foram submetidos. Dos PLs que o Executivo submeteu à Câmara, 83,6% foram objeto de deliberação naquela casa, sendo que menos de 5% foram rejeitados. Em praticamente um terço das aprovações – ou cerca de um quarto do total – os deputados optaram por um texto substitutivo, isto é, eles aprovaram amplas modificações de conteúdo no texto original. Embora não se tenha informação a respeito da posição do Executivo frente aos substitutivos – se contrária ou a favor –, estes dados parecem suficientemente expressivos para sustentar a conclusão que a Câmara frequentemente faz modificações substantivas relevantes nas políticas propostas por aquele poder por meio de PLs. Note-se ainda que a porcentagem de PLs aprovados com substitutivo não variou de forma substancial entre as presidências, a menor porcentagem tendo sido a dos PLs submetidos durante a presidência de Sarney – após a promulgação da atual Constituição – e a maior, a dos submetidos durante a primeira presidência de Cardoso.

TABELA 4
PLs do Executivo submetidos entre outubro de 1988 e dezembro de 2006, por *status* e presidência em que foi submetido – Câmara dos Deputados

	Sarney	Collor	Franco	Cardoso I	Cardoso II	Lula I	**Total**
Aprovado (%)	53,4	57,2	73,0	50,3	42,8	52,9	**53,2**
Aprovado substitutivo (%)	20,5	29,7	22,0	32,9	22,7	23,2	**25,7**
Rejeitado (%)	5,7	5,5	3,0	6,4	6,2	0,6	**4,7**
Subtotal (votados) (%)	79,5	92,4	98,0	89,6	71,6	76,8	**83,6**
Arquivado/ prejudicado (%)	20,5	6,2	1,0	5,8	12,4	10,3	**9,1**
Tramitando (%)	0,0	1,4	1,0	4,6	16,0	12,9	**7,3**
Total[1]	**106 (100%)**	**176 (100%)**	**148 (100%)**	**197 (100%)**	**236 (100%)**	**173 (100%)**	**1.036 (100%)**

Fonte: Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.
Elaboração própria.
Nota: [1] Exclui 181 PLs retirados pelo Executivo.
Obs.: *Status* em 31 de dezembro de 2009, na Câmara, antes da remessa ao Senado.

Na tabela 5, substitui-se a variável "presidência" pela natureza da matéria – se regulatória, administrativa ou financeiro-tributária.[23] Os dados da tabela mostram que a atividade dos deputados variou de acordo com a natureza da matéria proposta pelo Executivo. Matérias administrativas e financeiro-tributárias foram submetidas a voto com mais frequência que as regulatórias, mas estas últimas foram alteradas com maior frequência que as demais, especialmente as

23. Para os fins deste texto, definem-se como regulatórias matérias que estabelecem normas e regulamentos gerais, que conferem poderes e competências regulatórias e que tratam de códigos jurídicos. Matérias administrativas são as que criam/extinguem cargos, definem competências e procedimentos administrativos, transferem bens no âmbito da administração pública e fixam multas administrativas e custas judiciais. As matérias financeiras fixam salários de categorias específicas, criam/extinguem subsídios ou fundos de financiamento, definem a participação pública no capital de empresas privadas, definem instrumentos financeiros e realizam transferências financeiras entre entidades públicas. Por fim, as tributárias criam/extinguem impostos, isenções fiscais e taxas obrigatórias.

administrativas.[24] Este padrão sugere que a Câmara atua mais sobre projetos de lei que visam estabelecer ou alterar normas gerais de conduta, e menos sobre projetos relativos à administração cotidiana do governo e à condução da economia.

TABELA 5
PLs do Executivo submetidos entre outubro de 1988 e dezembro de 2006, por *status* e natureza da matéria – Câmara dos Deputados

	Regulatória	Administrativa	Financeiro-tributária	Total
Aprovado (%)	35,7	72,2	64,4	**53,2**
Aprovado substitutivo (%)	33,9	14,8	22,3	**25,7**
Rejeitado (%)	4,6	5,1	4,5	**4,7**
Subtotal – votados (%)	74,2	92,1	91,1	83,6
Arquivado/prejudicado (%)	13,8	3,7	6,5	**9,1**
Tramitando (%)	12,0	4,2	2,4	**7,3**
Total[1]	**392 (100%)**	**216 (100%)**	**247 (100%)**	**855 (100%)**

Fonte: Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.
Elaboração própria.
Nota: [1] Exclui 181 PLs retirados pelo Executivo.
Obs.: *Status* em 31 de dezembro de 2009, na Câmara, antes da remessa ao Senado.

Aparentemente, o único trabalho que faz análise similar para o Senado é Araújo (2008). O autor constatou que apenas 10,8% dos projetos do Executivo apreciados naquela Casa entre 1989 e 2000 foram aprovados com substitutivo (2008, p. 229). Esta baixa porcentagem, no entanto, provavelmente se deve em boa parte ao fato de o Senado, como Casa revisora, já receber os PLs do Executivo com as modificações realizadas pela Câmara.

Os dados disponíveis relativos às MPs aprovadas na forma de Projetos de Lei de Conversão, isto é, com emendas do Legislativo, indicam que também neste caso a frequência com que os parlamentares fazem modificações nas políticas do Executivo é expressiva. Reich (2002, p. 13) constatou que, das medidas originais editadas entre maio de 1989 e dezembro de 1998 e convertidas em lei, quase metade foi alterada pelo Congresso. Este padrão também foi constatado por Da Ros (2008, p. 156) para o período 2001-2006. No entanto, as informações disponíveis não são suficientes para avaliar se as alterações realizadas foram substanciais.

Em complemento a essa evidência quantitativa, existem alguns estudos sobre a atuação do Congresso na deliberação sobre políticas públicas específicas que concluem que os congressistas, embora limitados pelos poderes e pela ação do Executivo – via lideranças partidárias –, realizaram mudanças substanciais

24. Essas diferenças são todas estatisticamente significativas ao nível de 5%.

naquelas políticas, sem que se possa dizer que eles estivessem simplesmente reafirmando as preferências daquele poder. A respeito da política de privatização durante a primeira metade dos anos 1990, Almeida e Moya (1997, p. 1) afirmam que embora a concepção e a iniciativa tenham sido do Executivo, "o Congresso influiu no desenho da fisionomia que [a política de privatização] veio a assumir". Sobre a reforma da previdência, e mais especificamente a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33, Limongi e Figueiredo (1999, p. 202-204) constataram que a Câmara alterou significativamente a proposta original do governo Cardoso, levando este último a considerar a retirada da emenda, embora posteriormente o Senado tenha resgatado aspectos importantes do texto original. Ainda sobre aquela reforma, Melo e Anastasia (2005, p. 315) observaram que o governo Lula fez concessões importantes tanto na Câmara quanto no Senado para viabilizar a PEC nº 40. Sobre as reformas fiscais, Loureiro e Abrúcio (2004, p. 58) afirmam que o Congresso "teve papel decisivo no processo".

O fato de o Congresso frequentemente modificar as propostas do Executivo mostra que ele não é mero "carimbador". Todavia, isto nada diz a respeito da qualidade das modificações realizadas. Independente da direção das modificações é desejável que elas sejam bem informadas,[25] para o que os sistemas de comissões da Câmara e do Senado são indispensáveis. Mas existem dois fatores que depõem contra a deliberação bem informada dos congressistas. Em primeiro lugar, o fato de nos últimos 20 anos 43% das propostas de políticas públicas do Executivo terem passado ao largo do sistema de comissões técnicas, independente da vontade do Legislativo, como foi o caso das MPs (tabela 2). Não bastasse isto, existe evidência de que as comissões mistas *ad hoc* para exame de MPs não exercem esta função de maneira efetiva – das medidas convertidas em lei entre 1989 e 1998, apenas um terço foi objeto de deliberação nas comissões (REICH, 2002, p. 17).

Outro fator que dificulta os congressistas a tomarem decisões bem informadas é a baixa capacidade das comissões permanentes para produzir informação própria, independente da fornecida pelo Executivo. As causas geralmente apontadas desse problema são a falta de poderes de agenda e a alta rotatividade dos membros das comissões permanentes (PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 2003, capítulo 3/4; SANTOS; ALMEIDA, 2005). A respeito da primeira causa, embora as comissões possam substituir o plenário na deliberação de projetos de lei (Art. 58, § 2, CF/88), esta prerrogativa é muito limitada porque um pequeno grupo de parlamentares (um décimo) pode recorrer da deliberação da comissão, transferindo para o plenário a decisão final. Sobre a falta de estabilidade, além de

25. Tecnicamente, uma decisão melhor informada significa uma menor probabilidade de as consequências por ela produzidas serem muito diferentes das desejadas pelo tomador da decisão (GILLIGAN; KREHBIEL, 1987, p. 306-312).

não haver critério de senioridade para a nomeação de titulares e nem mesmo para o preenchimento dos postos hierárquicos da comissão, é frequente líderes partidários substituírem os titulares, inclusive no mesmo ano legislativo.

Não obstante esse problema informacional, o sistema de comissões ainda é, para o plenário, o mecanismo por excelência de coleta de informações a respeito das consequências de políticas públicas. De fato, a evidência disponível mostra que os parlamentares usam o sistema de comissões no intuito de reduzir a sua incerteza a respeito das propostas do Executivo, mesmo quando o governo conta com o apoio de maioria parlamentar (ALMEIDA; SANTOS, 2009; SANTOS; ALMEIDA, 2005). Assim, parece relevante avaliar em que medida os parlamentares usam o sistema de comissões técnicas nas suas deliberações a respeito de PLs do Executivo.

Na tabela 6, apresenta-se a frequência de PLs do Executivo votados na Câmara e para os quais ao menos uma comissão produziu um parecer de mérito, relativamente a nenhuma.[26] Note-se que o número de PLs cuja deliberação foi precedida pelo pronunciamento de ao menos uma comissão de mérito é expressivo, de pouco menos de dois terços dos projetos (65,3%). Mas a tabela também revela que o uso do sistema de comissões é condicionado pela natureza da política proposta: a probabilidade de um PL do Executivo de natureza regulatória ser votado com parecer de mérito de uma comissão é de 75,3%, levemente maior que a de um PL de natureza administrativa, que é de 67,3% – diferença significativa ao nível de 10% –, sendo que ambas as probabilidades são bem maiores que a de um PL de natureza financeiro-tributária, que é de 50,7% – diferenças significativas ao nível de 1%.

TABELA 6
PLs do Executivo submetidos entre outubro de 1988 e dezembro de 2006 e votados até dezembro de 2009, por uso do sistema de comissões e natureza da matéria – Câmara dos Deputados

	Regulatória	Administrativa	Financeiro-tributária	**Total**
Votados com relatório de comissão de mérito (%)	75,3	67,3	50,7	**65,3**
Votados sem relatório de comissão de mérito (%)	24,7	32,7	49,3	**34,7**
Total	**291 (100%)**	**199 (100%)**	**225 (100%)**	**715 (100%)**

Fonte: Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.gov.br>.
Elaboração própria.
Obs.: PLs votados na Câmara antes da remessa ao Senado.

Essa evidência, embora superficial, sugere fortemente que, quando a oportunidade existe, o Legislativo faz uso das comissões técnicas para se informar a respeito das políticas propostas pelo Executivo, exceto talvez no caso das de na-

26. Não foram incluídos os pareceres sobre adequação formal do projeto, emitidos pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e os sobre adequação financeiro-orçamentária, emitidos pela Comissão de Finanças e Tributação.

tureza financeiro-tributária. Todavia, como a maior parte das leis sancionadas de iniciativa do Executivo é submetida por meio de MP, instrumento este que não passa pelo sistema de comissões permanentes, a quantidade de leis produzidas sem o devido exame e debate legislativo é muito grande.

O que concluir, então, a respeito do padrão de atuação do Legislativo em torno das iniciativas do Executivo? A caracterização do Congresso como obstrucionista ou, para usar a terminologia de Morgenstern, recalcitrante, não encontra apoio na evidência. Nos últimos 20 anos, a taxa de sucesso das políticas públicas propostas pelo Executivo foi da ordem de 71%. Com relação à apreciação dos PLs do Executivo na Câmara, não se pode dizer que o tempo médio de tramitação, de 14,7 meses, foi elevado – na verdade, em metade dos casos aquele tempo não ultrapassou sete meses. Da mesma forma, a tese que afirma que os congressistas sistematicamente trocam o seu apoio a projetos do governo pela liberação de recursos orçamentários para as suas bases eleitorais está baseada em evidência de qualidade e relevância duvidosas, não permitindo, portanto, caracterizar o Congresso como venal. A constatação que os congressistas aprovam com modificações boa parte das políticas públicas propostas pelo Executivo sugere que a caracterização do Congresso como legislativo *disposto a negociar seu apoio* é mais consistente com a evidência. Por outro lado, como o sistema de comissões, além de depender fortemente das informações do Executivo, não tem nem mesmo a oportunidade de examinar a maior parte das políticas propostas por aquele poder, a qualidade da intervenção do Legislativo nestas propostas, especialmente quando em desacordo com a preferência do Executivo, é no mínimo questionável. Para avaliação mais adequada desse aspecto, no entanto, faz-se necessário pesquisar o conteúdo das modificações dos parlamentares e o posicionamento do Executivo em relação a elas.

5 A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOBRE O EXECUTIVO

A respeito do padrão de interação entre o Legislativo e o Executivo e, em particular, do controle que o primeiro exerce sobre o segundo, O'Donnell (1994) classificou o Brasil como um caso típico de "democracia delegativa", isto é, o Legislativo se comporta tal como se o presidente tivesse delegação direta dos eleitores para governar como achar melhor. Na prática, isto implicaria a inexistência de motivação entre os parlamentares para fiscalizar o Executivo, pelo simples fato de eles entenderem que o Legislativo não teria legitimidade suficiente para controlar o presidente, em virtude do mandato plebiscitário desse último.

Passados 16 anos desde a classificação impressionista de O'Donnell, a pouca evidência disponível de fato sugere que a efetividade do controle do Congresso é no mínimo questionável. Não obstante, ela também indica que não é válido o

pressuposto de que os parlamentares não têm motivação para fiscalizar o Executivo. Lemos (2006) pesquisou a frequência com que instrumentos ordinários de investigação são propostos pelos congressistas e constatou que, entre 1989 e 2004, as médias anuais de pedidos de informação ao Executivo, de pedidos de convocações de ministros e de propostas de fiscalização e controle, apresentados tanto na Câmara quanto no Senado, foram de 1.152, 21,5 e 22, respectivamente.[27] Também a frequência de requerimentos de instituição de CPIs foi significativa – desde a promulgação da Constituição até o final de 2009, deputados e senadores apresentaram, em média, 12,6 requerimentos por ano.[28]

Todavia, esses dados são relativos apenas ao que foi proposto pelos parlamentares – resta saber quantas daquelas propostas foram de fato aprovadas e, além disso, quantas foram concluídas. De acordo com Figueiredo (2001, p. 713), as taxas de sucesso das convocações de ministros e das propostas de fiscalização e controle propostas pelos deputados são insignificantes – entre 1989 e 1999, apenas quatro dos 106 pedidos de convocação de ministro foram aprovados e efetivamente ocorreram, e apenas cinco das 221 propostas de fiscalização e controle foram aprovadas e executadas. De acordo com a autora, apenas os pedidos de informação costumam ser aprovados com frequência, embora ela não forneça estimativa dessa frequência.

Quanto às CPIs, se, por um lado, é verdade que o Congresso teve participação ativa na investigação de vários casos de corrupção que vieram à tona nos últimos 20 anos, por outro, construiu-se a imagem de que ele não está disposto a punir, imagem esta manifesta na expressão de que as investigações parlamentares "sempre acabam em pizza" – isto é, que elas acabam em acordos que beneficiam todas as partes envolvidas. Taylor e Buranelli (2007) analisaram o desempenho de CPIs em torno de seis escândalos de corrupção de repercussão nacional e concluíram que elas pouco fizeram para assegurar a punição dos culpados, ou mesmo para continuar as investigações após a atenção do público ter se desviado para outros assuntos. De fato, Figueiredo (2001, p. 700) constatou que apenas 17% das 89 CPIs propostas na Câmara dos Deputados entre a promulgação da atual Constituição e dezembro de 1999 foram concluídas.

Padrão similar pode ser constatado na apreciação das contas anuais do presidente da República pelo Congresso. Como mostra Pessanha (2003), a despeito do fortalecimento dos mecanismos de controle, nem o TCU ainda emitiu qualquer parecer contrário à aprovação das contas do presidente nem o Congresso rejeitou qualquer delas. Além disso, o autor mostra que a conclusão desse pro-

27. O número destoante da média de requerimentos de informação (1.152) decorre do fato de esse recurso poder ser usado individualmente e não precisar dos votos da maioria, seja da comissão, seja do plenário.

28. Levantamento próprio realizado nos sítios eletrônicos da Câmara <www.camara.gov.br> e do Senado <www.senado.gov.br>.

cesso por parte do Congresso tem sido extremamente demorada – das 14 contas do período 1988-2001, apenas uma teve a apreciação concluída até o final do ano seguinte; as contas relativas aos anos 1996-1999 foram todas julgadas em dezembro de 2002; e as contas relativas aos anos de 1990, 1991 e 1992 não haviam sido julgadas até junho de 2003.

O fato de os congressistas frequentemente proporem iniciativas de fiscalização, mas elas raramente serem aprovadas pela maioria, levou Figueiredo (2001, p. 715) a concluir que "os legisladores podem ser motivados a fiscalizar, mas não dispõem de meios para exercer um controle efetivo do executivo". Por controle efetivo (ou bem-sucedido), a autora entende tanto "a imposição de sanções em casos de omissão, comportamento impróprio e corrupção do Executivo" quanto "a obtenção de mudanças no curso de políticas públicas" (FIGUEIREDO, 2001, p. 690). Tal como mostrado na segunda seção deste capítulo, no item *controle do executivo pelo Legislativo*, o TCU pode aplicar multas e outras penalidades. No entanto, não obstante o tribunal aplicar multas com frequência, elas não têm se constituído em punição eficaz, pois raramente são pagas (APENAS..., 2007). Por outro lado, os casos mais significativos de corrupção costumam motivar a formação de CPIs que, embora não possam punir diretamente eventuais responsáveis, são capazes de impor-lhes perda de reputação mediante ampla divulgação na mídia. Se, e em que medida, a expectativa de perda de reputação inibe desvios de conduta é pergunta para a qual a evidência disponível não fornece resposta.

Amorim Neto e Tafner (2002) identificaram na reedição modificada de medidas provisórias, que ocorreu antes da EC nº 32, mecanismo de "obtenção de mudanças no curso de políticas públicas". De acordo com os autores, a demora dos congressistas para votar MPs controversas, que eram então continuamente reeditadas, servia para que eles tivessem a oportunidade de ouvir os grupos afetados pelas medidas e, no caso de alguma insatisfação ser detectada, para que eles articulassem com o governo mudanças nos textos. Tratava-se, então, de estratégia de monitoramento do impacto de políticas públicas. Todavia, faltou os autores demonstrarem que as modificações feitas nas MPs foram no sentido de aproximar os seus resultados das preferências dos parlamentares. Não obstante, ressalte-se que Amorim Neto e Tafner (2002) chamam atenção para a potencial relevância de formas não institucionais de monitoramento e controle.

Pode-se concluir da pouca evidência disponível que, embora as iniciativas dos parlamentares de usar os mecanismos institucionais de fiscalização sejam relativamente intensas, raramente estas iniciativas são ou aprovadas ou concluídas. É possível, no entanto, que os parlamentares recorram a outras formas (não institucionais) de fiscalização e controle, tal como sugerido por Amorim Neto e Tafner. Já a respeito do TCU, o fato de as suas sanções pecuniárias carecerem de

mecanismos de *enforcement* torna a sua ação fiscalizadora pouco eficaz na medida em que ela não é capaz de desestimular o comportamento ilegal, mas apenas de cessá-lo uma vez observado. Por estes motivos, o controle do Congresso sobre o Executivo não pode ser considerado efetivo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de concluir a respeito do desempenho do Congresso na produção e no controle da execução de políticas públicas nas últimas duas décadas, cumpre resumir as principais informações apresentadas e discutidas neste capítulo.

No que diz respeito à sua capacidade para produzir políticas públicas, observou-se que, embora seja verdade que o Executivo detém uma série de prerrogativas constitucionais que lhe permitem não só pautar a agenda do Congresso como também interferir no processo legislativo – como são os casos da medida provisória, da urgência unilateral e da exclusividade de iniciativa em matérias administrativas, tributárias e orçamentárias, estas prerrogativas não são suficientes para que o Executivo consiga aprovar políticas que para a maioria absoluta dos parlamentares sejam inferiores ao *status quo*. Isto porque aquela maioria detém a prerrogativa de emendar as propostas do Executivo e de derrubar o veto presidencial.

Nas últimas duas décadas, ocorreram algumas poucas – mas importantes – alterações naquela capacidade, sempre no sentido de aprimorá-la. As regras de edição e tramitação das medidas provisórias, o mais poderoso instrumento legislativo do Executivo, foram modificadas de forma a garantir o poder de emenda dos parlamentares e a preservar o poder de veto de cada casa legislativa. Os parlamentares modificaram também a sua forma de atuação no processo de definição do orçamento anual, que passou a obedecer a uma lógica mais institucional que individual. Paralelamente, houve forte investimento na capacitação técnica da Comissão Mista do Orçamento.

Em termos da atuação do Congresso na produção de políticas públicas, constatou-se que aumentou de forma substancial o número de leis de iniciativa dos parlamentares, tanto em termos absolutos quanto relativos – a porcentagem de leis produzidas que tiveram origem no Legislativo passou de 11,2%, no período 1989-1993, para 67,8%, no período 2005-2009. A maior parte dessas leis tem caráter geral, isto é, não atende aos interesses de grupos ou localidades específicos. No entanto, aquele aumento quantitativo parece ter sido acompanhado de diminuição qualitativa, com forte aumento na incidência de leis irrelevantes. Notou-se ainda que, embora grande parte (78,9%) das iniciativas do Executivo consiga aprovação – e de maneira acelerada –, elas são aprovadas com modificações substanciais, fato este que foi observado para os PLs de praticamente todos os presidentes. Não se sabe, todavia, se tais modificações ocorreram a despeito da preferência do Executivo

ou somente em conformidade com ela. Existe evidência qualitativa de que o Congresso teve papel relevante na configuração final de políticas importantes originadas naquele poder, tais como a privatização, a reforma da previdência e as reformas fiscais. Mas há fortes motivos para se duvidar da qualidade das modificações feitas pelos parlamentares, especialmente quando não apoiadas pelo Executivo, pois é baixa a *expertise* das comissões técnicas, isto sem falar das comissões *ad hoc* incumbidas de emitir parecer sobre as medidas provisórias.

Esse conjunto de evidências a respeito da capacidade e da atuação do Congresso permite concluir o seguinte sobre o seu desempenho na produção de políticas públicas nos últimos 20 anos. Em primeiro lugar, a evidência corrobora a caracterização do Congresso como essencialmente *reativo*. Porém, ainda seguindo a terminologia proposta em Morgenstern (2002), a evidência não é consistente com a caracterização de *recalcitrante* nem é suficiente para permitir a de *venal*. Diferente do que propõe aquele autor, a caracterização mais adequada para a atuação do Congresso, nas últimas duas décadas, parece ser a de *reativo-flexível*, isto é, de um legislativo disposto a priorizar as políticas propostas pelo Executivo e a negociar o seu apoio a elas.

No que tange ao controle sobre a execução de políticas públicas, o Congresso conta com instrumentos poderosos de fiscalização, que incluem desde procedimentos rotineiros, realizados principalmente pelo TCU, até mecanismos extraordinários de investigação, como é o caso das comissões parlamentares de inquérito. Esta capacidade aumentou em virtude da apropriação do Siafi pelos parlamentares, que o utilizam para monitorar as contas públicas, em geral, e a execução do orçamento, em particular. Todavia, não obstante as muitas propostas de fiscalização, verificou-se que existem fortes indícios de que o uso daqueles mecanismos não tem sido eficaz, especialmente devido à falta de punições críveis, tanto da parte do TCU, cujas multas aplicadas não são pagas, quanto da parte do próprio Congresso, que frequentemente não leva a termo as suas iniciativas de fiscalização. Isto leva à conclusão de que o Congresso não exerce controle efetivo sobre a execução das políticas públicas.

Deve-se ter em mente, porém, que essas conclusões estão longe de ser definitivas devido à fragilidade de boa parte da evidência disponível, tal como indicado em diversas partes deste capítulo. Para remediar este problema, e como agenda de trabalho para o futuro, fazem-se necessárias pesquisas que produzam de forma sistemática dados que cubram todo o período desde a promulgação da Constituição, e que não se restrinjam apenas aos aspectos quantitativos da produção de políticas públicas e do controle sobre a execução dessas, mas que incluam também aspectos qualitativos da atuação dos parlamentares naquelas duas dimensões.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A.; SANTOS, F. Urgency petitions and the informational problem in the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal of Politics in Latin America**, Hamburg, Giga, v. 1, n. 3, p. 81-110, 2009.

ALMEIDA, M. H. T.; MOYA, M. A reforma negociada: o congresso e a política de privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, v. 12, n. 34, 1997. Versão eletrônica. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_07.htm>.

ALSTON, L. J.; MUELLER, B. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, Oxford University Press, v. 22, n. 1, 2005.

ALSTON, L. J. *et al*. **Political institutions, policymaking processes and policy outcomes in Brazil**. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006 (Research network working papers, R-509).

AMES, B. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

APENAS 1% das multas aplicadas pelo TCU é paga. **O Globo Online**, 4 jun. 2007. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2007/06/02/296008539.asp>.

ARAÚJO, P. M. A Câmara alta no presidencialismo brasileiro: o desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. *In*: LEMOS, L. B. (Org.). **O Senado Federal no pós-constituinte**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

ARMIJO, L. E.; FAUCHER, P.; DEMBINSKA, M. Compared to what? Assessing Brazil's political institutions. **Comparative Political Studies**, University of Washington, v. 39, n. 6, p. 759-786, 2006.

ARTER, D. Introduction: comparing the legislative performance of legislatures. **The Journal of Legislative Studies**, London, Routledge, v. 12, n. 3/4, p. 245-257, Sept./Dec. 2006a.

_____. Conclusion. Questioning the 'Mezey Question': an interrogatory framework for the comparative study of legislatures. **The Journal of**

Legislative Studies, London, Routledge, v. 12, n. 3/4, p. 462-482, Sept./ Dec. 2006b.

BLACK, D. On the rationale of group decision-making. **The Journal of Political Economy**, University of Chicago Press, v. 56, n. 1, p. 23-34, Feb. 1948.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anuário estatístico do processo legislativo 2005**. Brasília, 2006.

_____. Câmara dos Deputados. **Anuário estatístico do processo legislativo 2006**. Brasília, 2007.

_____. Câmara dos Deputados. **Anuário estatístico das atividades legislativas 2007**. Brasília, 2009.

COX, G. **The efficient secret**: the cabinet and the development of political parties in Victorian England. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

DA ROS, L. Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três Poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 143-160, nov. 2008.

FIGUEIREDO, A. Instituições e política no controle do executivo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Collective decisionmaking and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. **Journal of Law, Economics, and Organization**, Oxford, Oxford University Press, v. 3, n. 2, p. 287-335, 1987.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, Washington, AAASP, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, Dec. 1968.

LEMOS, L. B. S. O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

_____. **Horizontal accountability in Brazil**: congressional oversight of the executive branch. Oxford: Center for Brazilian Studies, University of Oxford, 2006 (Working Paper, CBS-76-06).

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, ed. 76, p. 17-41, nov. 2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. Congress and decision-making in democratic Brazil. *In*: KINZO, M. D.; DUNKERLEY, J. (Ed.). **Brazil since 1985**: politics, economy and society. London: Institute of Latin American Studies, 2003, p. 62-83.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

LORA, E. **Structural reforms in Latin America**: What has been reformed and how to measure it. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2001 (Working Paper, n. 466).

LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 50-72, jan./mar. 2004.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A reforma da previdência em dois tempos. **Dados – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 48, n. 2, p. 301-332, 2005.

MONTEIRO, J. V. O poder de propor: ou, a economia das medidas provisórias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 29, n. 3, p. 59-72, jul./set. 1995.

MORGENSTERN, S. Explaining legislative politics in Latin America. *In*: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 413-445.

NEGRETTO, G. L. Government capabilities and policy making by decree in Latin America. The cases of Brazil and Argentina. **Comparative Political Studies**, Seattle, University of Washington, v. 37, n. 5, p. 531-562, jun. 2004.

O'DONNELL, G. Delegative democracy. **Journal of Democracy**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, v. 5, n. 1, p. 55-69, jan. 1994.

OLIVEIRA, R. F. A agenda do Legislativo Federal para as políticas curriculares no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, FEUSP, v. 35, n. 3, p. 541-555, set./dez. 2009.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

_____. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena distributiva: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. R. Agenda Power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City,University of Iowa, v. 33, n. 1, p. 5-33, Feb. 2008.

PESSANHA, C. O congresso externo sob controle das contas do tribunal nacional. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 21, p. 121-128, abr./maio/jun. 2003.

POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, Hoboken, hhWiley, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

QUEIROZ, A. A. **Produção legislativa no Brasil**. Agência DIAP, 17 ago. 2006. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/artigos/5536-producao_legislativa_no_brasil>.

_____. **Produção legislativa em 2006**. Agência DIAP, 16 jan. 2007a. Disponível em: <http://vermelho.org.br/base.asp?texto=12293>.

_____. **Produção legislativa em 2007 foi decepcionante**. Agência DIAP, 19 dez. 2007b. Disponível em: < http://vermelho.org.br/base.asp?texto=12293>.

_____. **Balanço da produção legislativa em 2008**. Agência DIAP, 17 dez. 2008. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/agencia-diap/6893-antonio-augusto-de-queiroz-balanco-da-producao-legislativa-em-2008>.

_____. **Produção legislativa em 2009**: um balanço. Agência DIAP, 8 fev. 2010. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/producao-legislativa>.

REICH, G. Executive decree authority in Brazil: how reactive legislators influence policy. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, University of Iowa, v. 27, n. 1, p. 5-31, Feb. 2002.

RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RODRIGUES, G. **Produção legislativa**: Poder Executivo e Congresso Nacional. Monografia (Especialização) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

SAMUELS, D. Progressive ambition, federalism, and pork-barreling in Brazil. *In*: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 315-340.

SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 27, n. 4, p. 54-76, out./dez. 1993.

_____. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, ano 33, n. 131, p. 59-77, jul./set. 1996.

_____. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, ano 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998.

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

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciência Sociais**, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, Miami, University of Miami, v. 49, n. 1, p. 59-87, Spring 2007.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). **Handbook on legislative strengthening**. Washington, DC, 2000.

WORLD BANK INSTITUTE. **Parliamentary strengthening program**. Washington, DC: The World Bank, [s.d]. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParlamentaryBrochureFinal.pdf>.

ZAULI, E. M.; RODRIGUES, M. M. A. De José Sarney a Fernando Henrique Cardoso: relação executivo-legislativo e política de saúde no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, Ipea, n. 25, p. 183-211, jun./dez. 2002.

CAPÍTULO 4

JUDICIÁRIO, REFORMAS E CIDADANIA NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

Adotando como ponto de partida as características do Judiciário após 1988, este capítulo analisa as reformas implementadas após 2004, com o objetivo de explorar os seus limites e propor questões para análise.

As reformas têm priorizado o aumento da eficiência e a ampliação do acesso ao Judiciário, por meio da modernização e racionalização da gestão, adotando, para isso, medidas simplificadoras dos processos judiciais e novos instrumentos para o acompanhamento dos processos e da atividade dos juízes. As reformas têm intensificado a atividade jurisdicional, com resultados aparentemente favoráveis do ponto de vista da eficiência. O argumento geral é que as medidas priorizadas pelas reformas apresentam limitações e geram contradições. Inicialmente, porque não incidem sobre a demanda, ou seja, o alto número de processos novos que ingressam no Judiciário. Em seguida, porque as medidas simplificadoras dos processos judiciais acarretam problemas para a efetividade dos direitos constitucionais. Enfim, porque os novos instrumentos de gestão modificam as relações entre os dirigentes dos tribunais e os juízes, recolocando na pauta o tema da democratização do Judiciário.

O artigo apresenta, inicialmente, o Poder Judiciário pós-1988, a agenda e as medidas de reformas adotadas a partir de 2004. Em seguida, analisa os números de processos em alguns tribunais, a fim de apresentar os efeitos das reformas sobre a intensidade da atividade jurisdicional. Adicionalmente, são discutidos os problemas de reformas que adotam medidas simplificadoras do processo judicial em três domínios significativos: execuções fiscais, relações de consumo e questões previdenciárias. Estes três temas são tomados tanto pela sua relevância em termos de número de processos no Judiciário quanto pela sua exemplaridade para três campos: o processo administrativo, os conflitos de massa e as prestações sociais. Eles evidenciam os limites das reformas adotadas, uma vez que, em todos eles, a efetividade de direitos constitucionais depende de mudanças mais gerais, que dizem respeito às condições de exercício dos direitos dos cidadãos.

Por fim, os efeitos políticos das novas formas de gestão no Judiciário são analisados com a apresentação das controvérsias geradas pela iniciativa levada a cabo pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelas direções dos tribunais de julgar

até o fim de 2009 todos os processos distribuídos até 2005, e ainda pendentes de julgamento. De um modo geral, as reformas parecem conduzir ao fortalecimento e à concentração dos poderes nas direções dos tribunais, que impõem ritmos intensos de trabalho aos juízes e funcionários, os quais têm limitadas oportunidades de participação institucionalizada em decisões de política judiciária.

Assim, pode configurar-se um Judiciário com intensa atividade jurisdicional, que busca amplo acesso e gestão eficiente dos processos judiciais, mas que, contraditoriamente, apresenta graves insuficiências do ponto de vista da efetividade dos direitos constitucionais, uma vez que é indiferente às distorções geradas pelas condições sociais e políticas, nas quais os cidadãos exercem seus direitos. Esta questão se coloca em primeiro plano, tanto para a correção das distorções atuais quanto para a definição das políticas de ampliação do acesso ao Judiciário, que procuram torná-lo acessível a novos setores da população. Em síntese, a política de reforma judiciária implica reformas mais gerais do que mudanças no próprio Poder Judiciário.

2 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 À AGENDA DE REFORMAS DO JUDICIÁRIO

Ao adotar os princípios do Estado social e democrático de direito, a Constituição brasileira de 1988 inovou quanto ao papel do Poder Judiciário, fortalecendo sua posição frente aos demais poderes do Estado e modificando sua atuação na promoção dos direitos fundamentais. Para isso, previu a criação de novas instituições judiciais e introduziu mudanças significativas em suas atribuições e nos instrumentos processuais.

Além disso, a Constituição também enunciou de forma extensa e detalhada direitos individuais, coletivos, políticos e sociais que se tornaram não apenas prioridade e dever do Estado como também critérios para a interpretação judicial das normas constitucionais e legais. A interpretação constitucional deixou de ser considerada como procedimento técnico e politicamente neutro e passou a ser vista como processo em que se abordam os fatos e os dispositivos legais a partir dos princípios constitucionais e tendo em vista a concretização dos valores neles expressos. Desse processo participa a comunidade de intérpretes da Constituição, em um contexto aberto de agentes, no qual se passa a admitir as mais variadas bases argumentativas e expectativas sobre o sentido dos valores constitucionais, sobre os instrumentos e as formas de realizá-los.[1]

Para assegurar a independência do Judiciário nesse processo de interpretação e realização dos princípios constitucionais, a nova Carta concedeu competência privativa aos tribunais para se organizarem internamente e proporem mudanças na organização judiciária (Art. 96, inciso I e II da Constituição Federal de 1988 – CF/88), bem como autonomia financeira e administrativa

1. Sobre o sentido da Constituição Federal de 1988, ver Vianna *et al.* (1999).

para eleger suas prioridades e gerirem recursos no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Art. 99 da CF/88). Ao Supremo Tribunal Federal (STF) foi atribuído o papel precípuo de guarda da Constituição, somado às suas atribuições tradicionais de alta corte de justiça, de tribunal da Federação, de garantia extraordinária dos direitos fundamentais e de julgamento de recursos das decisões dos tribunais superiores. Criou-se o Superior Tribunal de Justiça (STJ) para exercer as funções de uma corte de cassação e o antigo Tribunal Federal de Recursos foi desmembrado em cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), junto aos quais passou a atuar o Conselho da Justiça Federal (CJF), com a função de exercer supervisão administrativa e orçamentária da Justiça federal de primeiro e segundo graus (Art. 105, Parágrafo Único da CF/88). Fortaleceu-se a Justiça do Trabalho, e previu-se a criação dos juizados especiais nos estados, a organização da justiça agrária e de juizados de paz eletivos. Foram fortalecidos o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública, tomando-os como instituições essenciais à função jurisdicional do Estado.

Após a promulgação da CF/88 foram adotadas inúmeras mudanças legislativas para efetivar os direitos constitucionais, tanto do ponto de vista substantivo quanto processual. Também se destacam as medidas voltadas para a justiça itinerante, para a cultura da conciliação e para a desburocratização, no que os próprios magistrados passaram a trocar experiências e a debater propostas de reformas que visassem, antes de tudo, dar celeridade ao funcionamento da Justiça.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 96/1992 deu início a esses debates, que ganharam força durante a revisão constitucional de 1993. Ao longo dos anos seguintes, as discussões se intensificaram, resultando na aprovação da Emenda Constitucional nº 45, ao final de 2004. Durante esse extenso período de discussões, diversos temas foram recolocados em pauta. Os movimentos reformistas do período constituinte associavam o fortalecimento do Judiciário não só à ampliação do acesso, mas a mudanças profundas em sua organização interna e formas de decisão, visando requalificar os juízes para torná-los mais abertos à participação política e às concepções de justiça dos cidadãos. Nesse sentido, um Judiciário capaz de tornar efetivos os direitos de todos os cidadãos não resultaria tanto da racionalização da gestão dos processos, mas da atuação mais sensível dos juízes às dimensões sociais dos conflitos, às expectativas e demandas dos cidadãos, às desigualdades sociais e à diversidade das suas concepções normativas.

Porém, o Judiciário não sofreu mudanças mais profundas. Pelo contrário, a reforma de 2004 significou a convergência dos principais atores envolvidos no debate em torno de uma agenda consensual, que, por um lado, manteve o isolamento institucional do Judiciário e a concentração do poder nas cúpulas dirigentes e, por outro lado, fez avançar as propostas reformistas liberais dos anos 1990 de aumento

da eficiência, por meio da racionalização dos métodos de trabalho, informalização dos procedimentos e aumento da produtividade dos juízes (KOERNER, 1999). A elas se somaram as preocupações de juízes e juristas progressistas que mais tarde se traduziram em iniciativas, patrocinadas pelo governo federal, para ampliar o acesso ao Judiciário e a maior efetividade dos direitos.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/2004: EFICIÊNCIA E AMPLIAÇÃO DO ACESSO

A Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, constituiu-se no marco inicial da reforma do Poder Judiciário brasileiro, implementando amplo conjunto de mudanças constitucionais e infraconstitucionais e dando ensejo à implantação de diversas iniciativas particulares de juízes, juristas e de órgãos judiciais, em sua maioria preocupados com as questões da eficiência e do acesso à Justiça. No que diz respeito ao acesso, a emenda tornou obrigatória a implantação da Defensoria Pública na União e nos estados, assegurando a sua autonomia funcional e administrativa, visando fortalecer a assistência jurídica para aqueles que não dispõem de recursos para contratar os serviços de advogados. Além disso, no que tange às questões de eficiência, criou novas instituições e normas processuais, com destaque para o CNJ, a súmula de efeito vinculante (SEV) e os requisitos para admissão de recurso extraordinário no STF.

O objetivo central da criação do CNJ foi o de estabelecer um órgão nacional de governo do Poder Judiciário, de modo a centralizar algumas de suas atividades, especialmente aquelas voltadas à padronização e à fiscalização. Assim sendo, ao CNJ incumbe planejar e padronizar as atividades do Poder Judiciário, gerenciar o banco estatístico de dados, fiscalizar os atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Judiciário, exercer controle disciplinar, receber reclamações e determinar sanções.

Entre as mudanças processuais, a SEV foi criada para descongestionar os tribunais, pois permitiu que o STF, em matérias de decisões pacíficas repetidas e com concordância de dois terços de seus membros, aprovasse súmula com efeito vinculante aos demais órgãos do Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Quanto ao recurso extraordinário, sua admissão passou a depender da repercussão geral da questão discutida no caso.

A EC nº 45 deu início, ainda, a um amplo conjunto de projetos de lei (PLs) que visaram alterar as normas processuais civis e trabalhistas, na tentativa de conferir funcionalidade à tramitação das causas, inibir a utilização da Justiça como meio de adiar a execução das decisões judiciais, tornar efetivas as decisões judiciais relacionadas à execução e também fortalecer os meios alternativos de resolução de conflitos. Tais propostas são o resultado de debates e proposições anteriores à reforma, empreendidas por diversos juristas, entidades e associações.

Logo após a aprovação da Emenda nº 45, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário assinaram o *Pacto em favor de um Judiciário mais rápido e republicano*. O pacto constituiu uma conjugação de esforços em prol das propostas contidas na EC nº 45, não apenas no sentido de dar andamento a sua realização, como também no sentido de estendê-las e aprimorá-las. Desde então, vem emergindo um amplo conjunto de propostas de lei formuladas pela Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), ou por iniciativa particular de juízes e tribunais, bem como uma série de enunciados, súmulas e recomendações provenientes de órgãos como o CNJ e a Advocacia-Geral da União (AGU).

Outras inovações, que não dependem de alterações na legislação, têm sido adotadas ao longo dos anos, visando a modernização das instituições e dos procedimentos do sistema judiciário no Brasil. A própria emenda fixou algumas linhas a este respeito, especialmente com respeito à adoção de meios eletrônicos no Judiciário.

4 ANÁLISE DAS REFORMAS ADOTADAS

Para analisar a reforma judicial brasileira dos últimos anos, levantou-se um total de 222 medidas,[2] que foram classificadas segundo seus domínios, meios e objetivos. Por *domínios*, entende-se as áreas do Direito (civil, penal, processual civil, processual penal, processual em geral e administrativo). Por *meios*, considera-se a oralidade, a desformalização, a simplificação, a informatização, a conciliação, a supressão de recursos, a uniformização da jurisprudência, a especialização de processos e organizações judiciais, a melhoria da infraestrutura, as normas para a carreira de magistrado, o consenso de cúpulas sobre a política judiciária e outros. Em *objetivos*, encontra-se a produção de normas procedimentais para a coordenação de decisões (diretrizes para a ação conjunta com outros poderes do Estado e a sociedade, prevenção de litígios e generalização dos efeitos das decisões), a ampliação do acesso ao Judiciário, o reconhecimento de direitos (setores subalternos e discriminados), a racionalização do Judiciário (eficiência e modernização da gestão), a efetividade das decisões, a responsividade dos juízes (controle externo e garantias de carreira), o fortalecimento da cidadania, a formação de cidadãos entre outros, tais como o fortalecimento da área de comunicação social e propaganda da magistratura. A classificação não tem caráter exaustivo, pois as reformas compreendem várias medidas e estas podem entrar em mais de uma classe.

2. Foram classificados 29 Projetos de Lei propostos pela SRJ; 86 experiências resultantes de iniciativas particulares de juízes; 15 projetos lançados pelo CNJ, a partir de sua instalação em 2005; bem como suas 23 recomendações e 12 dos seus enunciados administrativos; 9 dos principais projetos lançados pela AGU, bem como 18 instruções normativas ligadas a questões previdenciárias, seus 13 termos de conciliação, 1 portaria interinstitucional e 16 súmulas. As medidas mais pontuais foram selecionadas tomando-se como critérios a variedade das experiências e propostas de reformas oficialmente registradas e sua amplitude de divulgação e disponibilidade para consulta. Foram desconsideradas medidas que repetiram os meios de reformas e que se limitariam a instituições específicas. A lista das medidas e a classificação estão disponíveis em: <www.ifch.unicamp.br/ceipoc>.

Como se pode ver na tabela 1, predominam as medidas para a administração dos tribunais (98), com um número expressivo de medidas de caráter processual (70), em contraste com as mudanças de caráter substantivo, civis e penais (48). Em termos de campos do Direito, substantivo ou processual, predominaram as de direito civil (85), penal (22) e administrativo (10). Assim, o objeto principal da reforma tem sido a administração dos tribunais e o direito civil, com o predomínio do processual. Os domínios variam em função da fonte das propostas, no que as medidas administrativas, para os tribunais, provêm principalmente das iniciativas particulares de juízes e tribunais e do CNJ. As mudanças processuais penais (4) são iniciativas da SRJ. As medidas processuais civis resultam de iniciativas da SRJ e da AGU e as medidas de direito civil estão presentes em atos da AGU e iniciativas dos juízes. As poucas medidas destinadas à administração pública resultaram do CNJ e de iniciativas dos juízes. Vê-se, então, que mudanças administrativas nos tribunais foram promovidas pelos seus próprios agentes, os quais também adotaram medidas com efeitos para a administração pública. Por sua vez, os órgãos do Executivo (SRJ e AGU) promoveram, sobretudo, mudanças no campo do direito civil, processual e substantivo.

TABELA 1
Relação entre propositores das mudanças e domínios do Direito

Domínios	SRJ	CNJ	AGU	Iniciativas de juízes	**Total**
Administrativo – medidas administrativas para os tribunais	4	34	8	52	**98**
Processual civil	21	0	32	2	**55**
Civil	0	2	15	13	**30**
Penal	0	9	2	7	**18**
Processual	1	1	0	9	**11**
Administrativo – normas da administração pública em geral	0	5	0	5	**10**
Processual penal	4	0	0	0	**4**

Fontes: MJ, CNJ e AGU.

No campo dos meios, predominam a informatização (60) e a simplificação de procedimentos (49) e, em seguida, a uniformização do entendimento e da aplicação das leis (36) e a conciliação (32). Entre os menos utilizados estão as normas para a carreira de magistrado (4) e o consenso de cúpulas (3), utilizados pelo CNJ. Nos projetos de lei da SRJ, os meios mais utilizados são os da simplificação (14) e o da desformalização (14). A SRJ não propôs projetos de lei que utilizem a especialização como meio de reforma. O CNJ se vale da especialização (7), sobretudo, no que tange aos direitos das mulheres em situação de violência doméstica. Além disso, utiliza medidas de melhoria da infraestrutura e de informatização. A AGU utilizou o não ajuizamento de recursos, a conciliação, a simplificação e a uniformização.

TABELA 2
Relação entre propositores das mudanças e meios utilizados

Meios	SRJ	CNJ	AGU	Iniciativas de juízes	**Total**
Informatização	2	11	6	41	**60**
Simplificação	14	4	11	20	**49**
Uniformização	4	8	12	12	**36**
Conciliação	1	5	15	11	**32**
Infraestrutura	0	8	1	15	**24**
Desformalização	14	1	0	6	**21**
Especialização	0	9	4	6	**19**
Supressão de recursos	9	0	10	0	**19**
Oralidade	2	1	0	13	**16**
Outros	0	4	1	1	**6**
Normas para carreira de magistrado	0	4	0	0	**4**
Concenso de cúpulas	0	3	0	0	**3**

Fontes: MJ, CNJ e AGU.

Esses resultados preliminares tornam-se mais claros quando se relacionam os proponentes das medidas aos objetivos pretendidos, como feito na tabela 3 a seguir.

TABELA 3
Objetivos das medidas de reforma por proponente

Objetivos	SRJ	CNJ	AGU	Iniciativas de juízes	**Total**
Racionalização e modernização da gestão	24	29	27	**83**	**163**
Efetividade das decisões	25	3	14	18	**60**
Produção de normas gerais, generalização dos efeitos das decisões e prevenção de litígios	4	7	16	**17**	**44**
Ampliação do acesso à Justiça	0	2	**11**	**11**	**24**
Reconhecimento de direitos – setores subalternos e descriminados	0	8	9	0	**17**
Responsividade dos juízes	1	11	1	3	**16**
Fortalecimento da cidadania e formação de cidadãos	0	0	2	**4**	**6**
Outros	0	6	0	0	**6**

Fonte: MJ, CNJ e AGU.
Obs.: São destacadas em vermelho as ocorrências mais numerosas nas colunas e em verde as ocorrências mais numerosas nas linhas. Em azul, destaque para um fenômeno que será comentado no corpo do texto.

O objetivo mais perseguido foi o da racionalização e modernização do Poder Judiciário (163). Em seguida, estão os objetivos: tornar as decisões efetivas (60) e a produção de normas gerais (44). A seguir têm-se as medidas voltadas à ampliação do acesso à Justiça (24) e ao reconhecimento de direitos (17). De modo geral, todas as fontes de propostas voltam-se à racionalização, eficiência e modernização da gestão do Judiciário.

Essas informações têm algo de paradoxal, pois os órgãos com atribuições de proposição legislativa e coordenação geral do Judiciário (SRJ e CNJ) concentram seus esforços na busca da eficiência, enquanto a AGU e iniciativas isoladas de juízes buscam produzir normas para a coordenação das decisões, a efetividade das decisões, a ampliação do acesso e o reconhecimento de direitos. Com isso, esses objetivos, que vão além da racionalização e modernização da gestão do Judiciário, dependem mais da AGU e da iniciativa particular de juízes e tribunais e, em alguns casos, das recomendações e projetos do CNJ. As possibilidades restritas que se colocam para a realização desses objetivos se mostram ainda mais claramente quando relacionados aos meios para alcançá-los, tal como descrito na tabela a seguir.

TABELA 4
Relações entre meios e objetivos das propostas

Relações entre meios e objetivos	Oralidade	Desformalização	Simplificação	Informatização	Conciliação	Supressão de recursos	Uniformização	Especialização	Melhoria da infraestrutura	Normas para a carreira de magistrado	Consenso de cúpulas	Outros
Normas procedimentais para a coordenação de decisões	8	5	9	9	**24**	1	9	8	1	0	0	2
Ampliação do acesso à Justiça	8	3	**16**	1	4	1	4	2	1	0	0	0
Reconhecimento de direitos – setores subalternos e discriminados	1	0	4	0	3	3	1	**7**	0	0	0	1
Racionalização e modernização da gestão	5	**18**	**32**	**68**	19	**19**	**27**	3	**26**	0	0	1
Efetividade das decisões	5	15	**20**	8	19	8	8	8	6	0	0	0
Responsividade dos juízes	0	0	0	0	0	0	6	0	1	4	3	1
Fortalecimento da cidadania e formação de cidadãos	**4**	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Outros	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5

Fonte: MJ, CNJ e AGU.
Obs.: São destacadas em vermelho as ocorrências mais numerosas nas colunas e em azul as ocorrências mais numerosas nas linhas, que serão comentadas no corpo do texto.

A maioria dos meios utilizados acaba servindo para alcançar o objetivo de racionalização ou eficiência do Poder Judiciário, como destacado em vermelho. Os objetivos de produção de normas para coordenação de decisões, prevenção de litígios, ampliação do acesso, reconhecimento de direitos e fortalecimento da cidadania estão em apenas alguns recursos e não se encontram, em geral, nos projetos de lei, mas nas recomendações e orientações de caráter não obrigatório e nas iniciativas particulares de juízes e tribunais. Nota-se

que, para a ampliação do acesso à Justiça é negligenciada a especialização,[3] utilizando-se, sobretudo, os meios informais de atuação, como conciliação, simplificação e oralidade.

A partir de 2008, a Secretaria de Reforma do Judiciário passou a cuidar não somente de propostas legislativas, mas também da execução de programas de ampliação do acesso à Justiça. Articulada com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), a SRJ passou a visar ações voltadas para o fortalecimento do Estado democrático de direito, entendido em quatro tipos principais de ações: o combate à violência contra mulheres, para efetivar a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006); a construção de meios alternativos de resolução de conflitos; a assistência jurídica aos presos e familiares; e a capacitação dos profissionais do sistema de justiça para lidar com temas de direitos humanos e mediação pacífica de conflitos.

Essas ações do SRJ foram complementadas pela assinatura, em 13 de abril de 2009, do segundo pacto entre os três poderes estatais, o *II Pacto Republicano de Estado: por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo*. Seu intuito é incentivar a produção de projetos de lei e a expansão de iniciativas privadas de juízes e tribunais, no que novamente tanto a SRJ quanto o CNJ e outros órgãos passam a colaborar diretamente. Os objetivos do segundo pacto não diferem daqueles firmados no primeiro, versando especialmente sobre o acesso à Justiça, a busca de eficiência do Poder Judiciário e a maior efetividade do sistema penal no combate à violência e criminalidade.

Dado o perfil das medidas adotadas até o momento e os objetivos fixados para a continuidade da reforma, colocam-se questões sobre o alcance e os efeitos das medidas adotadas até o momento e o perfil das reformas futuras. Como as reformas futuras conjugarão medidas para aumentar a eficiência do Judiciário com a efetitividade dos direitos e garantias constitucionais? As medidas simplificadoras do processo judicial adotadas até o momento continuarão a ser centrais em reformas que visam ampliar o acesso ao Judiciário e promover os direitos humanos? Ou será necessário redefinir a eficiência do Judiciário, considerando-se outros objetivos além da modernização e racionalização da gestão? É desejável que as propostas que extrapolam a racionalização e modernização da gestão continuem a depender de medidas informais que resultam de iniciativas particulares de juízes e tribunais? Ou elas devem ganhar corpo legal e vão levar a mudanças efetivas também nas instituições estatais e nas condições mais amplas para o exercício dos direitos?

3. Sobre a especialização dos tribunais como parte das políticas de ampliação do acesso à Justiça, ver Cappelletti e Garth (1988).

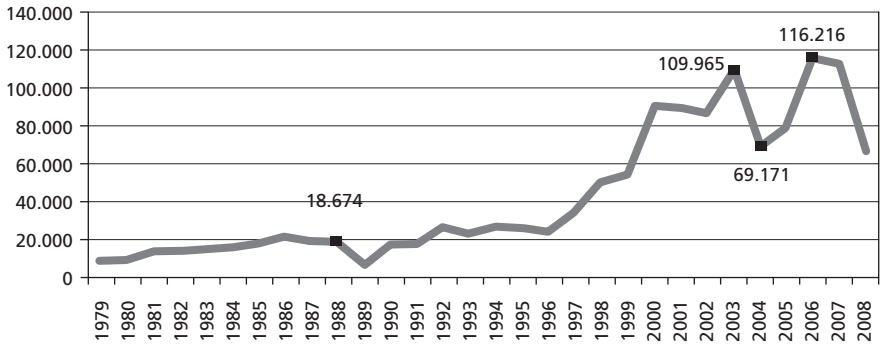
5 TENDÊNCIAS DO NÚMERO DE PROCESSOS

5.1 O Supremo Tribunal Federal

Anteriormente à Constituição de 1988, o STF vinha recebendo muitos processos resultantes do sistema dual de jurisdição, que dividia o Judiciário em jurisdição federal e jurisdição estadual, podendo esta decidir sobre questões disciplinadas em leis federais, gerando descompassos na interpretação das leis e resultando em alto volume de processos e recursos. Ainda que parcialmente, a CF/88 manteve esse sistema, mas criou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) para exercer a função de uniformizar a interpretação da legislação federal. Ao mesmo tempo, ampliou o caráter de tribunal constitucional do STF, tanto no que se refere ao controle concentrado e difuso da constitucionalidade das leis, quanto no que tange à defesa das garantias constitucionais. A reforma judiciária de 2004, por sua vez, com a instituição da SEV e das restrições para proposição de recurso extraordinário, atuou no mesmo sentido.

Porém, mesmo com essas medidas, o STF recebeu, desde os anos 1990 até 2008, mais de 1 milhão de processos, assistindo a um progressivo aumento ao longo dos anos, como mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Processos distribuídos no STF – 1979-2008



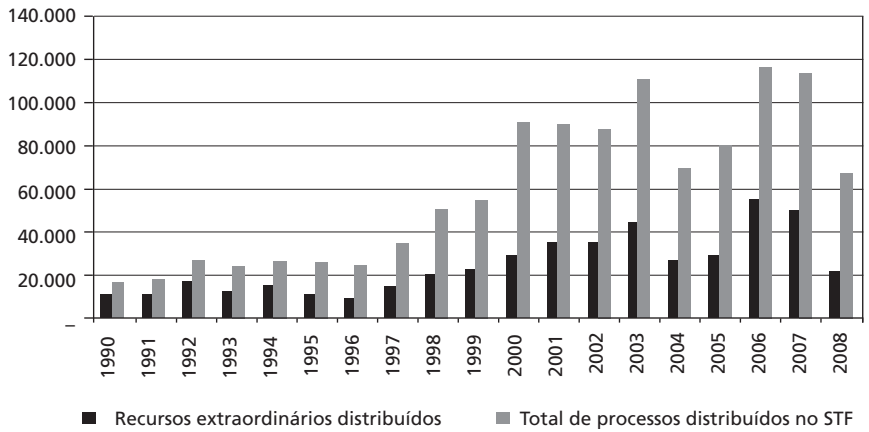
Fontes: Estatísticas do Século XX do IBGE e STF.

Vê-se que o número de processos distribuídos no STF tendeu a se estabilizar a partir de 1999. Desde 2002, passou a apresentar uma variação anual acentuada, que não se modificou depois da reforma de 2005, impossibilitando qualquer projeção para o futuro. Porém, vê-se que o número total de processos se mantém em patamar bastante elevado.[4]

4. O número de processos julgados pelo STF está em uma ordem de grandeza de tal modo diferente da de outras cortes supremas ou tribunais constitucionais que referências comparativas tornam-se um exercício quase fútil. Em 2002, a Suprema Corte norte-americana recebeu cerca de 8,3 mil recursos e julgou 78; no mesmo ano, o Tribunal Federal Constitucional alemão recebeu cerca de 4,6 mil e julgou 686, enquanto a Corte austríaca recebeu cerca 3,5 mil e julgou quase 3,7 mil processos (VOGEL, 2005).

Dos processos distribuídos no STF, destacam-se dois tipos de ações: o agravo de instrumento[5] e o recurso extraordinário,[6] que representam, respectivamente, 54% e 45% dos processos distribuídos entre 1990 e 2008. O interessante a notar é que uma das preocupações centrais na CF/88 e na reforma judiciária de 2004 era o excesso de recursos extraordinários propostos ao STF, justamente um dos tipos de ação que mais se fez presente nos últimos anos.

GRÁFICO 2
Recursos extraordinários sobre o total de processos no STF – 1990-2008



Fonte: STF.

A proporção de recursos extraordinários em relação ao total de processos passou de um patamar de cerca de 60% entre 1990 e 1994 para cerca de 40% a partir de então. Em 2008, caiu para 32% dos processos distribuídos. Em números absolutos, verifica-se uma forte variação no número anual de recursos extraordinários, com uma grande redução em 2008, que pode ser um efeito das reformas de 2004.

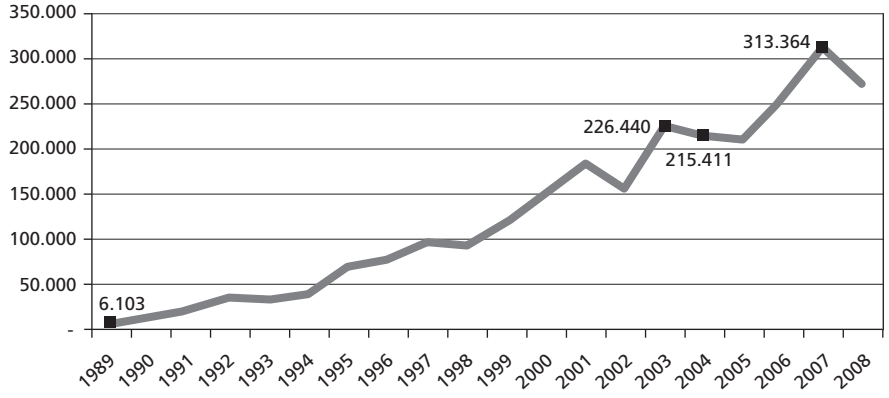
5.2 O Superior Tribunal de Justiça

A partir de sua implantação em 1989, o STJ também passou a receber volume crescente de processos, atingindo mais de 300 mil em 2007, como se vê a seguir.

5. Recurso contra decisão incidental, que não versa sobre o mérito do processo ou que não admita o recebimento de um recurso.

6. Recurso apresentado ao STF contra decisão de outro tribunal, sob a alegação de contrariedade à Constituição da República ou de invalidade da lei local em face de lei federal.

GRÁFICO 3
Processos distribuídos no STJ – 1989-2008

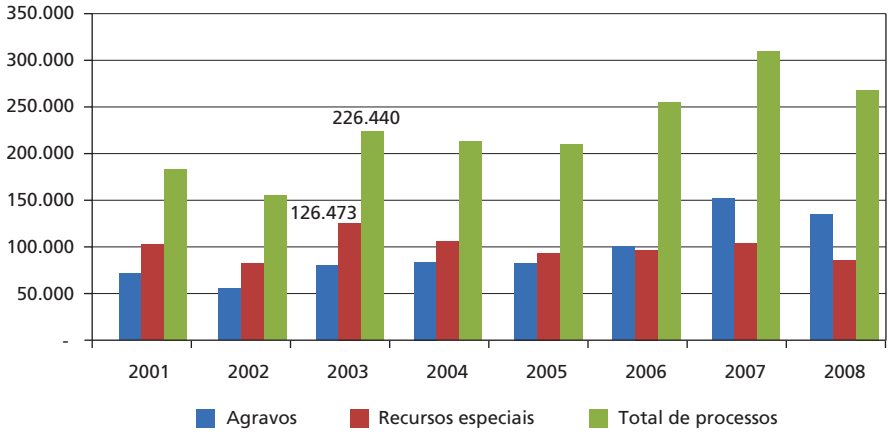


Fontes: Estatísticas do Século XX do IBGE e STJ.

Verifica-se que, a partir de 2001, ocorrem oscilações no número total de processos distribuídos, sem que a redução do número em alguns anos represente uma inflexão da tendência ao aumento.

O gráfico 4 mostra que mudou a participação relativa dos diferentes tipos de processo. Em 2003, os recursos especiais[7] representavam 56% e os agravos de instrumento 35% do total de processos distribuídos. Em 2008, a participação respectiva passou a ser de 32% e 50%.

GRÁFICO 4
Recursos especiais e agravos impetrados no STJ – 2001-2008



Fonte: STJ.

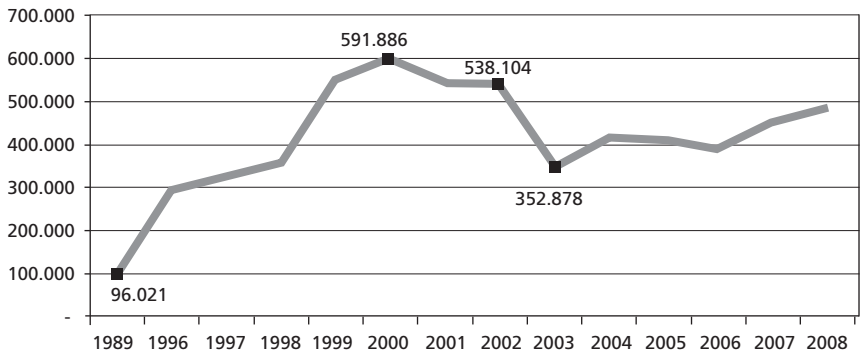
7. Recurso apresentado ao STJ contra decisão de tribunal inferior para uniformizar a interpretação e garantir a aplicação de lei federal.

Desde 2001, o número de recursos especiais apresenta-se estável, embora em patamar elevado.[8] A situação não foi alterada depois da instituição da Súmula Impeditiva de Recursos em 2004, com a qual o STJ passa a impedir que novos recursos sejam impetrados contra decisões já reiteradamente decididas por ele. Por sua vez, o aumento do número de agravos parece indicar que a demanda de revisão das decisões de apelação permanece alta, a qual, se não se manifesta sob a forma de recursos especiais, aparece como agravos de decisões de não recebimento dos recursos.

5.3 A Justiça federal

Os cinco Tribunais Regionais Federais (TRFs), criados pela CF/88, são instâncias de apelação das decisões de primeiro grau federal ou estadual em causas de interesse da União, e têm atribuições de julgamento de crimes de juízes federais e membros do Ministério Público Federal (MPF), além de *habeas corpus*, *habeas data* e mandados de segurança contra atos de autoridades federais. Já em seu primeiro ano de funcionamento, os TRFs receberam mais de 90 mil processos. O pico ocorreu em 2000, quando os processos chegam a quase 600 mil. Entre 2002 e 2003, há uma queda de mais de 60% no número de processos ajuizados, mantendo-se acima dos 300 mil.

GRÁFICO 5
Processos distribuídos nos TRFs – 1989-2008[1]



Fontes: CJF e Ribeiro (1999).
Nota: [1] O Conselho da Justiça Federal não disponibiliza dados dos TRFs anteriores a 1996. Os números correspondentes a 1989 foram extraídos de um estudo publicado pelo STJ (RIBEIRO, 1999).

Verifica-se, então, um duplo movimento, a queda do número de processos a partir de 2000 e uma inflexão a partir de 2003, quando passa a haver novo aumento, ainda que em patamar bem mais baixo do que o pico de 2000.

8. Para se ter uma base de comparação, os 450 juízes da Corte de Cassação da Itália julgaram 79 mil processos em 2002. A sua homóloga francesa tem 140 juízes, que julgaram quase 31 mil processos no mesmo ano (VOGEL, 2005).

Curiosamente, o número de processos distribuídos aos TRFs destoa da tendência presente no número de processos julgados no primeiro grau da Justiça federal no mesmo período.

Desde 1988, vem ocorrendo grande mudança no perfil da Justiça federal no país. Este ramo da Justiça expandiu-se e as mudanças processuais e de métodos de trabalho têm permitido ampliar sua capacidade de processamento e tomada de decisão. Vê-se a evolução do número de juízes federais na tabela a seguir.

TABELA 5
Cargos de juiz na Justiça federal de primeiro grau – 1987-2003

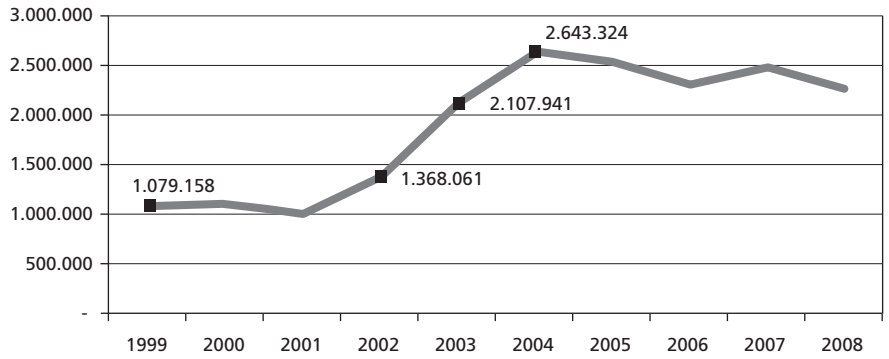
Ano	1987	1990	1991	1992	1998	1999	2003
Número de cargos de juíz	277	281	499	716	903	1.103	1.486

Fonte: CFJ.

Em 1999 havia 903 cargos de juízes ocupados, aos quais foram adicionados 200, criados naquele ano, e que foram ocupados nos anos seguintes. Em 2003 foram criados 383 novos cargos, perfazendo 1,5 mil, número de cargos que permaneceu até o fim de 2009. Estes cargos foram ocupados apenas gradualmente, e no fim de 2008 havia 1,3 mil juízes em exercício em 738 varas federais.[9]

O número de processos distribuídos no primeiro grau da Justiça federal aumentou de forma acentuada. Em 1999, esta recebia aproximadamente 1 milhão de processos por ano. Desde 2003, esse número se mantém acima da marca de 2 milhões, como se vê a seguir.

GRÁFICO 6
Processos distribuídos na Justiça federal de primeiro grau – 1999-2008



Fonte: CJF.

9. A Lei nº 12.011/2009 criou 460 novos cargos de juiz federal para exercício em 230 novas varas federais, que serão instaladas a partir de 2010 à razão de 46 por ano.

A partir de 2002, com a instalação dos Juizados Especiais Federais (JEFs), observa-se crescimento progressivo das demandas. A marca de 2,5 milhões de processos foi ultrapassada em 2004, ano em que os JEFs se mostraram responsáveis por quase 60% dos processos distribuídos no primeiro grau da Justiça federal.

Vê-se no quadro abaixo que o número anual de processos julgados quase quadruplicou entre 2000 e 2005. A média anual de processos julgados por juiz mais que duplicou entre 2000 e 2004. O salto se deve certamente à implantação dos juizados especiais. A média continuou alta nos anos seguintes e, se baixou em 2007 e 2008, ainda é quase o dobro do registrado no início da década.[10]

TABELA 6
Processos julgados por juiz na Justiça federal de primeiro grau – 2000 e 2004-2008

Ano	Nº de Juízes	Nº de Processos Julgados	Julgamentos/juiz
2000	903	593.961	657.76
2004	1.037	1.770.203	1.707,04
2005	1.134	2.359.147	2.080,38
2006	1.182	2.357.902	1.994,84
2007	1.283	1.793.604	1.397,98
2008	1.315	1.663.438	1.264,97

Fonte: CJF, para 2000, e *Justiça em Números*, do CNJ, para os demais anos.

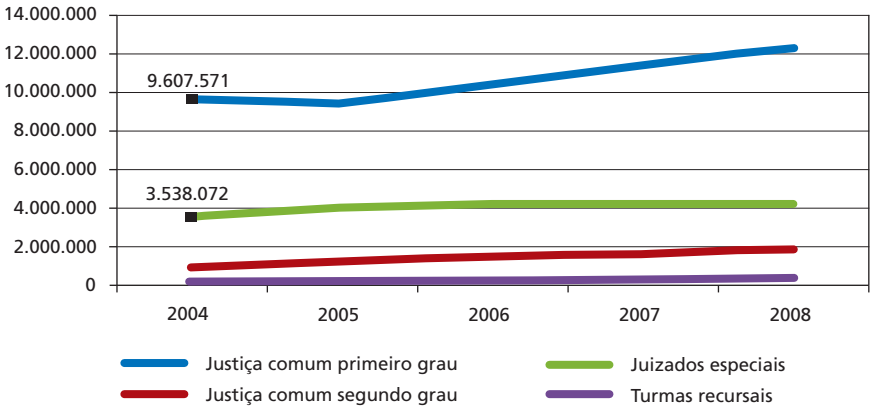
Então, houve modificações de grande alcance no perfil institucional e no padrão de atuação da Justiça federal de primeiro grau. De modo geral, o número absoluto de processos distribuídos apresenta tendência de diminuição gradual a partir de 2004, mas se situa em um patamar bastante alto. O mesmo se verifica com o número de processos julgados e a média de julgamentos por juiz.

5.4 A Justiça estadual

No ano da reforma judiciária de 2004, os Judiciários estaduais receberam mais de 14 milhões de processos, entre os quais quase 70% estavam na justiça comum de primeira instância e nos juizados especiais, como se pode observar a seguir.

10. O número de processos julgados por juiz não serve para medir a "produtividade" dos juízes porque a rubrica elementos muito díspares, incluindo desde sentenças até simples homologações de acordos ou outra decisão de extinção do processo sem julgamento de mérito. Aliás, a própria definição da produtividade para a atividade judicante já parece problemática. Mas se considera que os números servem para indicar a "atividade decisória" nas varas, e mesmo dos juízes, uma vez que todas as decisões devem passar pelo seu controle.

GRÁFICO 7
Processos distribuídos na Justiça estadual – 2004-2008



Fonte: *Justiça em números*, do CNJ.

A Justiça estadual tinha em 2004 um total de 9,7 mil juízes, para atender aos 14 milhões de processos ajuizados. Em 2008, o número de magistrados passou a 11,1 mil para atender quase 19 milhões de processos. Assim, o número de processos distribuídos por juiz aumentou de 1,5 mil para 1,7 mil nesses anos.

Quanto aos processos julgados, a tabela 6 mostra o aumento de mais de 30% do número de processos julgados anualmente, e de mais de 20% na média anual de processos julgados por juiz.

TABELA 7
Processos julgados por juiz na Justiça estadual de primeiro grau – 2004-2008

Ano	Nº de juízes	Nº de processos julgados	Julgamentos/juiz
2004	8.608	9.805.818	1.139,15
2005	8.841	11.013.790	1.245,76
2006	9.184	11.947.396	1.300,89
2007	9.442	12.470.635	1.320,76
2008	9.509	13.330.966	1.401,93

Fonte: *Justiça em Números*, do CNJ.

Se nos órgãos de segundo grau e superiores da Justiça federal não se verifica uma inflexão no número total de processos distribuídos, parece que há ao menos uma estabilização. Em primeiro grau, houve uma leve redução do ingresso de novos processos na Justiça federal, em contraste com o aumento do número de processos na Justiça dos estados. Em ambas, verifica-se a intensificação da atividade jurisdicional com o aumento do número de processos julgados. Porém, ainda não há equilíbrio entre o número de processos distribuídos e julgados.

Nos TRFs, o número de processos distribuídos voltou a aumentar a partir de 2003, o que parece refletir a intensificação da atividade em primeira instância. Quanto ao STJ e ao STF, o número de processos distribuídos ainda não reflete claramente os efeitos das reformas processuais que permitiram a seleção dos casos a serem julgados, embora se verifique que em 2008 diminuiu o número de recursos especiais no STJ e de recursos extraordinários no STF.

Em todos os tribunais analisados o número de processos, distribuídos e julgados, mantém-se em patamares bastante elevados. Essa constatação evidencia que as reformas, centradas nas normas processuais e na gestão do Judiciário, não produzem efeitos significativos sobre a demanda, que se traduz em novos processos, recursos para a segunda instância e, pelo menos nesse período inicial, recursos aos tribunais superiores.

Pode-se esperar que o número de processos continue alto na medida em que o sucesso parcial das reformas modifique a percepção do desempenho do Judiciário, produzindo-se novo influxo de demandas que, até o momento, têm sido reprimidas, e das iniciativas governamentais para a ampliação do acesso à Justiça e de reconhecimento de direitos. Nas duas hipóteses, o ingresso de novos casos trará novas parcelas da população, com tipos de problemas e de autocompreensão normativa que até o momento têm sido excluídos do Judiciário.

Então, coloca-se a questão de quais as medidas para o encaminhamento da reforma judiciária. O que implica, por um lado, analisar os efeitos das medidas adotadas e, por outro, examinar domínios em que os cidadãos encontram obstáculos para exercerem os seus direitos.

Na seção seguinte evidenciam-se alguns aspectos problemáticos do padrão das reformas, que dizem respeito, de um lado, a sua não incidência sobre as condições de exercício dos direitos de cidadania, e de outro, aos seus efeitos críticos das medidas simplificadoras do processo judicial para a efetividade dos direitos a prestações sociais e em conflitos de massa.

6 OS LIMITES DA REFORMA: GARANTIAS PROCESSUAIS E EFETIVIDADE DOS DIREITOS

Na presente seção analisam-se três temas em que se evidenciam os limites das reformas adotadas. Esses limites transparecem pelo fato de que o número excessivo de processos no Judiciário deve-se a conflitos resultantes das condições do exercício dos direitos dos cidadãos na sociedade brasileira.

A análise indicará que o equacionamento da demanda, com a resolução do número excessivo de processos judiciais, ultrapassa o âmbito de atuação do Judiciário. As reformas que buscam aumentar a eficiência do Judiciário por meio

de medidas simplificadoras do processo judicial suscitam críticas do ponto de vista da efetividade dos direitos dos cidadãos. Assim, a busca de eficiência do Judiciário em conflitos dos cidadãos com o Estado, pressupõe mudanças nos processos administrativos que podem ameaçar direitos fundamentais dos cidadãos. A informalização dos procedimentos judiciais é inadequada para litígios que transcendem os conflitos individuais, os quais pressupõem arranjos para a produção normativa e a prevenção de litígios que permitam a participação e a efetiva defesa dos direitos e interesses dos cidadãos. Quando se trata de conflitos sobre prestações sociais, o processo judicial, e tanto mais a informalidade processual, revelam-se inadequados, porque não é possível compensar as desigualdades entre os participantes.

Desse modo, a análise servirá para evidenciar que as reformas judiciárias devem ser definidas como parte de uma agenda de reformas mais amplas. Ilustram a problematização aqui proposta análises da efetividade do devido processo legal no âmbito administrativo, da proteção dos interesses dos consumidores e usuários de serviços públicos e das formas de reconhecimento dos direitos às prestações sociais pelas agências estatais.

6.1 A execução fiscal

O tema da execução fiscal é objeto de debates que revelam impasses importantes para a eficiência do Judiciário e da administração pública. Nesta seção, colocam-se em evidência os efeitos positivos de algumas mudanças dos últimos anos e exploram-se os limites de duas alternativas para superar esse problema: a simplificação dos procedimentos da execução judicial e a extensão dos poderes jurisdicionais no âmbito da administração tributária. Ambos parecem enfrentar o mesmo dilema, em que a busca de maior celeridade nas decisões suscita problemas para a efetividade dos direitos fundamentais.

A execução fiscal é um processo de execução civil diferenciado, que tem por objetivo cobrar judicialmente dívidas para com a Fazenda Pública, nas esferas federal, estadual e municipal.[11] As dívidas podem ser originárias de tributos e de obrigações ou penas pecuniárias previstas em lei. Quando o contribuinte deixa de pagar o que deve, ele sofre o processo de execução fiscal, que visa compeli-lo a quitar suas dívidas com o poder público.

Antes do processo de execução fiscal perante o Judiciário, a Fazenda deve constituir a dívida por meio de procedimentos administrativos. No caso do débito tributário, na maior parte das vezes, em razão da natureza do tributo envolvido,

11. Na esfera federal, o procedimento administrativo tributário é regulado pelo Código Tributário, pelo Decreto nº 70.235/1972, com inúmeras modificações ulteriores. A versão compilada está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70235Compilado.htm>. Subsidiariamente, aplica-se a Lei nº 9.784/1999, a Lei Geral do Processo Administrativo.

cabe ao contribuinte declarar as atividades tributadas e calcular o imposto devido. A autoridade tributária exerce a fiscalização e, se verificar erros ou omissões, notifica o contribuinte para pagar a diferença. Se ele não o fizer, a autoridade fazendária faz o lançamento da dívida. Este ato é obrigatório e é por meio dele que se inicia o procedimento administrativo da constituição da dívida fiscal. O contribuinte tem o direito de contestar o lançamento, que será apreciado por um órgão da própria administração.[12] Se o recurso administrativo for negado, o contribuinte será notificado para pagamento amigável. Se não o fizer, sua dívida será inscrita no cadastro da dívida ativa, passando a ser presumida como líquida e certa. A partir daí – com a Certidão de Dívida Ativa (CDA) – a Fazenda Pública inicia o processo de execução fiscal.

O Judiciário sedia apenas a execução, não participando do procedimento de constituição da dívida. Na fase de execução, a defesa por parte do contribuinte é a apresentação de embargos, em que o contribuinte/embargante pode alegar as teses que entender pertinentes e requerer ao juiz provas para desconstituir a dívida. A Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais – LEF) condiciona a admissão dos embargos à garantia da execução pelo devedor, que em geral se dá com a constrição de bens oferecidos espontaneamente ou mediante penhora forçada. Nessa sistemática, os embargos, quando admitidos, têm efeito suspensivo automático, ou seja, a sua apresentação pelo devedor acarreta a suspensão da execução da dívida.

Como parte da reforma do Judiciário, os dispositivos do Código de Processo Civil (CPC) relativos ao processo de execução por título extrajudicial foram modificados pela Lei nº 11.382/2006. Mas abriu-se controvérsia sobre a aplicação dessas regras à execução fiscal. Pela nova lei, a garantia da execução deixou de ser condição para a admissão dos embargos (Art. 736 do CPC), mas, como a LEF tem disposição específica sobre isso (Art. 16, § 1º),[13] sustenta-se que as alterações não seriam aplicáveis ao rito especializado da execução fiscal.[14] Quanto ao efeito dos embargos, se não houver a garantia do juízo, a suspensão da execução passa a depender de decisão do juiz, que aprecia se há relevante fundamentação jurídica e possibilidade manifesta de grave dano de difícil ou incerta reparação (Art. 739-A do CPC). [15]

---

12. A legislação federal e de alguns estados exigiam arrolamento de bens ou depósito de parte do valor do crédito tributário como condição de admissibilidade de recurso administrativo. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.976, examinada em 28 de março de 2007, o STF declarou a exigência inconstitucional porque "constitui obstáculo sério (e intransponível, para consideráveis parcelas da população) ao exercício do direito de petição (CF, Art. 5º, inciso XXXIV), além de caracterizar ofensa ao princípio do contraditório (CF, Art. 5º, inciso LV)." E a súmula vinculante 21 do STF, de outubro de 2009, considerou inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento de bens para contestação em fase administrativa, o que vem sendo respeitado pela Fazenda Nacional.

13. Ver Amaral (2010). Porém, há entendimento (CARNEIRO DA CUNHA, 2009) que no tocante à garantia do juízo, a LEF não traz norma especial, mas apenas repetição de regra geral antes prevista no CPC. Não incidiria, portanto, o princípio de que a regra geral posterior não derroga a especial anterior. Assim, revogada a exigência geral, não há mais garantia do juízo para oposição dos embargos, devendo deixar de ser feita tal exigência também na execução fiscal.

14. Takeyama e Cunha (2009).

15. Em sentido contrário, ver Amaral (2010). Outra interpretação possível é a de que a LEF é lei especial, e assim não se aplicam as mudanças do CPC. Entretanto, a jurisprudência do STJ vem reconhecendo a aplicabilidade do CPC aos efeitos do embargo na execução, como no Recurso Especial nº 1.024.128-PR, relator Ministro Herman Benjamin, julgado pela Segunda Turma, em 13 de maio de 2008, e citado por Amaral (2010, nota n. 31).

A análise das relações entre a busca da eficiência do Judiciário e da administração e a efetividade dos direitos fundamentais deve levar em conta os dois momentos, o da constituição do débito pela administração e o da execução fiscal. No primeiro momento verifica-se que existem restrições aos direitos do cidadão questionar a dívida e, em consequência, as reformas na execução fiscal apresentam riscos para a efetividade dos direitos fundamentais, os quais também estão presentes na proposta de extensão dos poderes dos órgãos da administração fiscal. Assim, o fortalecimento e a eventual transferência total da execução fiscal para a instância administrativa devem considerar em que medida esta está adaptada, nos diversos entes da federação, àquelas garantias.

Quanto à composição, os conselhos de julgamento de procedimentos fiscais têm limitadas condições de independência, devido ao perfil e à forma de nomeação dos conselheiros. Veja-se o caso do processo de exigência de tributos ou contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal.[16] Em primeira instância, o julgamento cabe aos delegados da Receita Federal, titulares de delegacias especializadas nas atividades concernentes a julgamento de processos. Em segunda instância, é julgado por turmas ou câmaras de seções especializadas do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Em recurso especial, o julgamento cabe à Câmara Superior de Recursos Fiscais, também de composição paritária. Os conselheiros são designados pelo ministro da Fazenda, a quem cabe também decidir, observado o devido processo legal, sobre a perda do mandato dos conselheiros que incorrerem em falta grave. As turmas ou câmaras são presididas por conselheiros representantes da Fazenda Nacional, que, em caso de empate, tem o voto de qualidade. Assim, o ministro da Fazenda nomeia todos os conselheiros, dos quais a metade é composta de funcionários da própria Receita Federal, e decide sobre sua eventual perda de mandato. E, caso as divergências venham a dividir os colegiados, o desempate é feito por um funcionário da Receita.

Cabe, ainda, ao ministro da Fazenda, julgar em instância especial recursos de decisões do Conselho dos Contribuintes apresentadas pelos procuradores representantes da Fazenda em casos e condições não explicitados pelo decreto, e decidir sobre propostas de aplicação de equidade apresentadas pelo conselho.[17]

Quanto aos procedimentos e à extensão dos poderes de exame dos órgãos administrativos, a Lei Geral do Processo Administrativo teve aplicação

16. Art. 25 do Decreto nº 70.235/1972, com redação dada pela Lei nº 11.941/2009.

17. A decisão em equidade se dá em função das características pessoais ou materiais da espécie julgada, restritas à dispensa total ou parcial de penalidade pecuniária, nos casos em que não houver reincidência nem sonegação, fraude ou conluio (Arts. 26 e 40 do Decreto nº 70.235/1972, com redação dada pela Lei nº 11.941/2009).

imediata no plano federal,[18] e no procedimento fiscal tem havido mudanças legislativas, da jurisprudência ou orientações da própria administração na adequação às garantias. Os estados possuem leis específicas para regular seus processos administrativos tributários, que têm sido reformuladas nos últimos anos.[19] Porém, elas apresentam lacunas em relação à Lei Geral do Processo Administrativo, uma vez que não acolhem as formalidades previstas por esta lei para o processo tributário.[20]

Quanto aos poderes de decisão dos conselhos, eles podem apreciar demandas quanto à ilegalidade ou constitucionalidade de normas tributárias, mas só podem decidir segundo normas estabelecidas por órgãos superiores, administrativos ou judiciais. No plano federal, é "vedado aos órgãos de julgamento afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto, sob fundamento de inconstitucionalidade", ressalvadas as exceções previstas pelo próprio dispositivo, como a existência de decisão de inconstitucionalidade definitiva tomada pelo plenário do STF.[21] Vedação mais estrita existe, por exemplo, em Pernambuco, onde os órgãos administrativos não podem reconhecer a inconstitucionalidade de normas tributárias.[22]

---

18. A Lei nº 9.784/1999 adequou os procedimentos da administração pública às garantias processuais constitucionais. Mas, esta lei tem limitações importantes, pois não especificou os órgãos, sua composição e garantias para julgarem os processos administrativos, e se aplica apenas à administração pública federal, sem alcançar a administração dos estados, municípios e agências regulatórias, tendo aplicação subsidiária em domínios que tenham legislação processual própria. Art. 69: "os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta lei".

Ela tampouco fixou prazos para a administração decidir sobre as demandas administrativas que lhes sejam apresentadas, nem efeitos decorrentes de seu silêncio ou a demora na decisão. A EC nº 45/2004 introduziu o inciso LXXVIII, ao Art. 5º: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação". A partir de então debate-se sobre a aplicabilidade imediata desse inciso e a construção de critérios para tal.

19. Por exemplo, o estado de Pernambuco revogou dispositivo segundo o qual o não depósito do valor no prazo de 30 dias a partir da notificação por edital implicaria o lançamento na dívida ativa (Art. 2º, § 3º da Lei nº 11.417/1996, revogado pela Lei nº 12.970/2005). Até então, ainda que claramente ilegítimo um lançamento feito com base em ato normativo ilegal, não poderia ser impugnado na esfera administrativa, o que constitui cerceamento do direito à ampla defesa. Um levantamento mais detalhado deveria verificar se ainda vigoram leis semelhantes em outros estados. Ver, a esse respeito, Brito (2003, p.18).

20. Esta pesquisa levantou a legislação específica dos seguintes estados: Pernambuco – Lei nº 10.654/1991, alterada pela Lei nº 11.903/2000; Ceará – Lei nº 12.732, de 24 de setembro de 1997; São Paulo – Lei nº 10.941, de 25 de outubro de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 46.676, de 09 de abril de 2002; Rio de Janeiro – Decreto estadual nº 2.473/1979, com alterações posteriores; Paraná – Lei nº 15.637/2007; Rio Grande do Sul – Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973; e Rondônia – Lei nº 688/1996. Essas leis não prevêem todas as formalidades postas pela lei federal. Por exemplo, o prazo para recurso é nelas fixado entre 15 e 30 dias, mas não é sempre explicitado que o auto de infração apresente os prazos para recorrer as provas exigidas e as diligências aceitas. Além disso, não há previsão expressa de prazo para a resposta da administração pública, quando a solicitação de provas documentais em posse da Receita ou administração pública.

21. Art. 26-A do Decreto nº 70.235/1972, com redação dada pela Lei nº 11.941/2009.

22. Lei Estadual nº 10.654/1991, Art. 4º, § 10: "A autoridade julgadora não poderá deixar de aplicar ato normativo, ainda que sob a alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade". Segundo o § 11 deste artigo, a não observância dessa disposição "ensejará nulidade da decisão", a ser declarada, por autoridades superiores, inclusive o secretário da Fazenda. Redação dada pela Lei nº 13.829/2009. Disponível em: <http://www.sefaz.pe.gov.br/flexpub/versao1/filesdirectory/categs456.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2010.

Os efeitos dessas limitações para os direitos dos cidadãos poderiam, em princípio, ser minimizados pela regra de que sempre se pode recorrer ao Poder Judiciário contra ato ilegal da administração pública. Mas se a regra for tomada ao pé da letra, o seu uso implicaria a pura e simples duplicação de, potencialmente, todos os processos e decisões em que a cobrança de tributos é contestada. Isso é, evidentemente, o oposto da celeridade e pouco compatível com a busca da eficiência, seja do Judiciário seja da administração pública. Assim, a extensão dos poderes da esfera administrativa deve ser comprometida com o fortalecimento das garantias constitucionais, sem o que não se aprimora a efetividade dos direitos fundamentais, a celeridade da cobrança de tributos nem, tampouco, a eficiência do Judiciário ou da administração.

O fato de o efeito suspensivo dos embargos deixar de ser a regra, prosseguindo-se a execução com a pendência da decisão, tem suscitado críticas. O efeito suspensivo dos embargos era apontado como uma das principais causas da lentidão dos processos de execução, incluindo o processo de execução fiscal, uma vez que se considerava que eram interpostos com o intuito de protelar a execução. Ao permitir-se que o juiz decida no caso concreto pelo efeito suspensivo ou não, procurou-se garantir a celeridade do processo de execução. Porém, se os embargos não têm efeito suspensivo, a execução dos bens depositados prossegue. Isso pode gerar graves prejuízos para a saúde financeira do contribuinte, podendo até mesmo inviabilizá-lo, visto que incide sobre bens como os depósitos bancários, que são o capital de giro das empresas. Se, ao fim, os embargos do devedor forem acolhidos, ele poderá ter sofrido graves prejuízos, que ultrapassam o valor dos bens que foram executados, e dificilmente serão ressarcidos.[23]

Assim, as mudanças processuais têm procurado tornar mais célere a execução fiscal, suscitando-se problemas do ponto de vista das garantias constitucionais. Mas a celeridade depende da redução do congestionamento das varas de execução fiscal. E o volume de processos iniciados e em andamento depende de condições externas ao Poder Judiciário, ou seja, dos procedimentos de cobrança de dívidas pela administração pública. Como é atividade vinculada, o poder público tem o dever de propor a execução fiscal, não podendo escolher quais casos levar ao Judiciário. Com isso, execuções de baixo valor ou contra devedores desaparecidos ou insolventes vão todas ao Judiciário. A demora da constituição do débito no âmbito do Executivo – quatro anos, em média, segundo levantamento

23. A LEF procura preservar a posição do executado (Art. 32, § 2º), ao condicionar a transferência à Fazenda Pública do produto da execução dos bens do devedor ao julgamento final dos embargos. Porém, a execução é definitiva. Se houver venda judicial, ainda que com os embargos pendentes de julgamento recebidos sem efeito suspensivo, corre-se o risco de que a situação se resolva em perdas e danos, já que a venda judicial não será desfeita com o provimento do pedido dos embargos.

da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) – indica que há problemas nesse âmbito.[24] Essa demora e a sobrecarga do Judiciário acarretam a prescrição de boa parte das dívidas. No âmbito federal, uma parte desses problemas foi resolvida, com a fixação de limites mínimos para a execução[25] e a determinação da PGFN, em 2009, de se arquivarem todos os processos prescritos – inclusive por prescrição intercorrente –, o que passará a ser feito automaticamente a partir de 2010. Mas, ainda não é permitido que a PGFN possa selecionar os casos a serem encaminhados à execução fiscal.[26]

Essas mudanças no processo de execução fiscal têm repercussões para o andamento no Judiciário, mas, por vigirem a partir de 2007, ainda não se refletem no número de processos desse tipo. Esse número é bastante expressivo no estoque de ações em andamento, representando 48% do total de processos em tramitação na Justiça federal em 2008.

A adoção de medidas que resolvam o problema da execução fiscal será importante para o desempenho institucional do Judiciário. As reformas de 2006, aliadas ao esforço de redução dos estoques de processo, consubstanciado, sobretudo, na Meta 2 do CNJ – como se verá adiante –, produzirão alterações significativas no cenário. Além disso, alterações mais amplas estão em exame pelo Congresso, dado que em 13 de abril de 2009 o governo federal enviou um conjunto de projetos de lei sobre execução fiscal, transação em matéria tributária, legislação tributária em geral, além de lei complementar alterando o Código Tributário Nacional. Um desses projetos (PL nº 5.080/2009) adotou proposta da transferência de parcelas do processo de execução fiscal à esfera administrativa, atribuindo à Fazenda o arrolamento dos bens do executado para a penhora, antes de ingressar com a execução fiscal. Dado que pretende antecipar medidas do processo de execução fiscal, e vem se sobrepor a um processo de constituição da dívida em que existem limitações ao direito de defesa do contribuinte, o projeto recoloca, sob outro ângulo, o problema entre eficiência e efetividade dos direitos analisado anteriormente. Se o Judiciário não é, institucionalmente, um agente de cobrança de

24. "Quem conhece a realidade dos Anexos Fiscais sabe muito bem que a paralisação dos processos executivos se deve, ou à falta de citação do devedor que se encontra em lugar incerto e não sabido, ou à ausência de indicação, pela exeqüente, dos bens penhoráveis causando aquilo que a PGFN chama de *'taxa de congestionamento'* da ordem de 80% das execuções. O pior é que a maioria dessas execuções paralisadas é alcançada pela *prescrição intercorrente*, mas os respectivos autos continuam ocupando, inútil e desnecessariamente as prateleiras do Anexo Fiscal, *por não ter quem tome a iniciativa de requerer a sua extinção e arquivamento*". Os dados do levantamento da PGFN são citados por Harada (2007).

25. Por exemplo, nos termos da Portaria nº 49/2004, do Ministério da Fazenda, não são inscritos em dívida ativa os débitos de até R$ 1 mil, sendo inscritos, mas não executados judicialmente, os de até R$ 10 mil.

26. "Não se pode esperar eficiência se as execuções fiscais são ajuizadas em massa, sem o menor critério seletivo, misturando créditos tributários atingidos pelos efeitos da decadência, devedores presumivelmente insolventes ou não localizados, com créditos tributários de monta e de responsabilidade de empresas economicamente saudáveis... Resultado: devedores saldáveis do ponto de vista financeiro e de quantias consideráveis continuam se beneficiando, cujos processos ficam escondidos entre os milhares de processos fadados ao insucesso" (HARADA, 2007).

créditos, podendo-se portanto transferir a atribuição à administração, a execução de título constituído pelo próprio Fisco antes de qualquer decisão judicial sobre as razões do contribuinte suscita ásperas críticas.[27]

Verifica-se, então, que os processos de execução fiscal envolvem questões mais amplas, que dizem respeito às condições nas quais os cidadãos podem apresentar suas razões face às autoridades tributárias. A busca da eficiência do Judiciário e da administração pública de modo compatível com a efetividade dos direitos fundamentais implica, então, reconsiderar o sentido imprimido às instâncias administrativas que decidem sobre as controvérsias dos cidadãos com o Estado quanto à constituição das suas dívidas. É preciso superar as limitações daquelas instâncias em sentido amplo, o que abrange os seus objetivos, a formação e composição dos seus órgãos, os procedimentos habituais, a extensão dos seus poderes e os critérios adotados na tomada de decisão.

6.2 Juizados especiais e relações de consumo

Ao prever a criação dos juizados especiais cíveis e criminais (JECs e JECrims) na esfera estadual (Art. 98 da CF/1988), a Constituição anunciou o fortalecimento institucional de uma Justiça diferenciada, mais simples, barata e célere do que a comum e que incorporava novos procedimentos e formas de resolução de conflitos e decisões judiciais. Os juizados especiais sucederam aos juizados de pequenas causas, criados em 1984 (Lei nº 7.244/1984), com a competência ampliada no campo penal e capacidade de executar suas decisões. Providos por juízes togados ou leigos, deveriam ser criados em todo o território, no âmbito da Justiça comum. Eles são competentes para conciliar, julgar e executar causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos orais menos burocratizados, e que, nas ações cíveis de valor inferior a 20 salários mínimos, dispensam a figura do advogado.

Pesquisas sobre os juizados especiais cíveis têm mostrado que, desde a sua criação, os litígios envolvem predominantemente relações de consumo de serviços e produtos. Isso já foi verificado por Santos (1989), sobre os primeiros juizados informais de conciliação em São Paulo, nos fins da década de 1980, e por D'Araújo (1996), que verificou que 45% dos casos entrados nos JECs do Rio de Janeiro versavam sobre direitos dos consumidores. Pesquisando estes juizados, Vianna *et al*. (1999) apontaram que os casos de consumo ainda predominavam, apresentando uma queda (de 69,9% em 1994 para 35,9% em 1998), enquanto cresciam as ações indenizatórias (de 0,8% em 1994 para 19,8% em 1998). As mesmas tendências se verificam em pesquisas

27. Como a da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2084352/oab-e-contra-execucao-fiscal-administrativa>. Acesso em: 12 mar. 2010.

mais recentes, que apontam um aumento exponencial de litígios sobre consumo em algumas regiões (CUNHA, 2008; MEIRELLES; MELLO, 2008).

Pesquisa realizada para a Secretaria da Reforma do Judiciário do MJ verificou a situação dos JECs em nove capitais brasileiras, apresentando caracterização mais detalhada das reclamações. Em 2002, as relações de consumo representaram 37,2% dos processos entrados nos juizados especiais, sendo seguidas pelas causas relacionadas a acidentes de trânsito (17,5%) e cobrança (14,8%). As relações de consumo predominavam, mas havia diferenças entre as capitais. Representavam quase 80% dos processos no Rio de Janeiro, cerca de 50% dos casos em Belo Horizonte e São Paulo, cerca de 30% em Belém, Salvador, Porto Alegre e Goiânia, e estavam próximos dos 10% em Macapá e Fortaleza, nas quais os principais tipos de conflitos diziam respeito, respectivamente, a questões de cobrança (31%) e de trânsito (60,4%) (CEBEPEJ, 2006).

Os JECs do Rio de Janeiro destacam-se nas ações de consumidores, especialmente nos casos que envolvem os serviços de telecomunicações, energia elétrica, água e esgoto.[28] O Tribunal de Justiça do estado publicou dados sobre os litigantes nos JECs. Entre abril e dezembro de 2006, 37 empresas tiveram seus nomes registrados nas listas mensais de campeãs em reclamação nos JECs fluminenses, com destaque para as concessionárias de telefonia e de eletricidade. Essas 37 empresas foram demandadas em 31% do total de 574 mil processos entrados no ano. Em 2008, 55% deste montante foram contra 38 empresas, mais de 20 pontos percentuais a mais que no ano de 2006.

TABELA 8
Tipos de empresas mais acionadas nos juizados especiais cíveis do Rio de Janeiro em 2006 e 2008

Tipos de empresas acionadas	2006		2008	
	Processos	%	Processos	%
Concessionárias de serviços públicos	114.891	20	151.477	24
Bancos e financeiras	48.008	8	154.280	25
Estabelecimentos comerciais	17.023	3	32.194	5
Previdência privada	624	0	1.811	0
Total	**180.546**	**31**	**339.762**	**55**
Total de processos nos JECs do Rio de Janeiro	**574.025**	**100**	**622.426**	**100**

Fontes: TJRJ e *Justiça em Números,* do CNJ.
Obs.: Para o ano de 2006, os dados disponibilizados no *site* do TJRJ referentes às empresas mais acionadas compreendem o período de abril a dezembro.

28. O *site* do TJRJ mantém dados atualizados, desde abril de 2006, sobre as principais empresas fornecedoras de serviços e produtos que ocupam lugar de destaque nas reclamações nos juizados especiais. Infelizmente, os estados de Minas Gerais e São Paulo, que representam o segundo e terceiro lugar em reclamações de consumidores, não mantêm esse controle. Por isso, centra-se a atenção no estado do Rio de Janeiro.

Esses números confirmam o que os estudos realizados desde o início do funcionamento dos juizados apontavam: eles atendem a um constante litígio de massa, especialmente reclamações de serviços públicos prestados por concessionárias, em prejuízo de decisões mais artesanais – como os conflitos de vizinhança. Embora o alto número de ações sobre direitos dos consumidores possa indicar a ampliação do acesso ao Judiciário, cabe questionar por que um alto número de conflitos com concessionárias de serviços públicos é levado aos juizados especiais, e em que medida estes são capazes de solucioná-los.

O Estado concedeu a exploração de serviços públicos com privilégios às concessionárias, procurando incentivar o investimento privado, mas com poucas garantias para a melhor oferta e funcionamento dos serviços e a prevenção de conflitos. Delegou as funções de fiscalização para as agências reguladoras, mas não as preparou de modo adequado.

O modelo legal e os contratos fixaram regras frouxas para a exploração comercial do serviço público pelo ente privado. Por sua vez, as agências apresentam graves insuficiências em suas atribuições regulamentares e de fiscalização para a proteção dos direitos e interesses dos usuários. Sob esse aspecto, evidencia-se a falta de participação dos usuários dos serviços nos processos de decisão e em outras formas de controle autônomo das decisões (SANTOS, 2004, 2008, 2009; MACIEL, 2006; FADUL, 1997).

Assim, problemas como altas tarifas e deficiências dos serviços deixam de ser solucionados pelas concessionárias ou pelas agências, que juntas delegam ao Judiciário a tarefa de decidir. O deslocamento desses problemas para os juizados especiais é revelador dessas fragilidades, pois além da falta de instrumentos para lidar com elas, colocam-se à disposição dos cidadãos formas precárias e particularizadas de equacionamento dos conflitos de massa, com os quais o Poder Judiciário enfrenta grandes dificuldades para atuar de maneira eficiente e ao mesmo tempo eficaz (AMORIM, 2006; FALCÃO, 2008).

Para dar conta do alto volume de processos que chegam aos juizados, há propostas, que, por um lado, procuram incentivar acordos entre usuários e concessionárias ou, por outro, propõem juizados especiais especializados nesses conflitos. As primeiras surgem da iniciativa particular de juízes, que formam mutirões de conciliação em suas varas, ou de projetos como o *Conciliar é legal*, do CNJ. A proposta de especialização dos juizados especiais, por sua vez, busca mais qualidade no tratamento dos direitos pleiteados, e os poucos projetos nesta linha versam sobre os direitos do consumidor e os da mulher.[29]

29. No campo dos direitos do consumidor, há apenas o Projeto de Lei nº 2.988, apresentado em março de 2008, que se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Os Fóruns Nacionais dos Juizados Especiais votaram enunciados, como o de nº 73, que prevêem reunir processos que tiverem em comum o objeto e a fundamentação do pedido para agilizar o julgamento.

Do outro lado, a Presidência da República (PR) encaminhou o Projeto de Lei nº 3.337/2004, que cria uma Lei Geral de Regulação no Brasil, e o Senado Federal vem discutindo a PEC nº 81/2003, proposta pelo senador Tasso Jereissati, que visa constitucionalizar os princípios norteadores da atividade das agências reguladoras.[30] Se adotadas, essas mudanças legislativas deverão ter efeitos positivos para a prevenção de litígios nas relações de consumo nas áreas reguladas, uma vez que institucionalizam a participação dos representantes dos usuários e fortalecem a atuação das ouvidorias nas agências.

A questão, porém, é que esse tipo de litígio judicial envolve o tema mais geral da concessão ao setor privado de serviços públicos básicos, como água e esgoto, que passaram a ser vistos e tratados como mercadorias, e não como integrantes do rol de direitos básicos de cidadania. Frente às demandas dos cidadãos, continuarão a ser suscitadas importantes tensões e contradições na tomada de decisões pelo Judiciário, entre os critérios baseados nos direitos fundamentais e nos objetivos sociais fixados na Constituição, de um lado, e os critérios que norteiam o modelo das privatizações e são adotados pelas concessionárias e agências que as regulam, de outro.

6.3 As questões previdenciárias nos juizados especiais federais cíveis[31]

Os juizados especiais federais cíveis (JEFs cíveis) foram criados em 2001 para solucionar conflitos entre os cidadãos e a União em causas de até 60 salários mínimos. Sua instalação provocou mudanças profundas na estrutura e no funcionamento da Justiça federal, bem como no tratamento processual de conflitos envolvendo direitos de natureza e tratamento complexos, especialmente os previdenciários.[32] Os JEFs passaram a absorver, assim, conflitos políticos que vinham se acirrando desde o início dos anos 1990 sobre a questão previdenciária, abrindo as portas para novos processos decorrentes das mudanças na legislação do setor e nos critérios adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para o reconhecimento dos direitos dos cidadãos.

30. O projeto inclui o Art. 175-A na Constituição, segundo o qual "as agências reguladoras, entidades sujeitas a regime autárquico especial, destinadas ao exercício de atividades de regulação e fiscalização, inclusive aplicação de sanções, com vistas ao funcionamento adequado dos mercados e da exploração e prestação dos serviços e bens públicos em regime de autorização, concessão ou permissão, harmonizando interesses dos consumidores, do poder público, empresas e demais entidades legalmente constituídas, observarão, em sua constituição e funcionamento, os seguintes princípios: I – proteção do interesse público; II – defesa da concorrência e do direito do consumidor; III – promoção da livre iniciativa; IV – prestação de contas; V – universalização, continuidade e qualidade dos serviços; VI – impessoalidade, transparência e publicidade; VII – autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira; VIII – decisão colegiada; IX – investidura a termo dos dirigentes e estabilidade durante os mandatos; X – notória capacidade técnica e reputação ilibada para exercício das funções de direção; XI – estabilidade e previsibilidade das regras; XII – vinculação aos atos normativos e a contratos".

31. Essa seção se baseia em Inatomi (2009).

32. Além de aplicar procedimentos informais e mais simples, os JEFs cíveis não dão prazos diferenciados para as agências estatais recorrerem e cumprirem as decisões. E a revisão destas não cabe mais ao STJ, mas sim à Turma Nacional de Uniformização (TNU), responsável por padronizar as decisões das diversas regiões federais sempre que elas contrariarem ou divergirem do entendimento do STJ ou do STF.

Os JEFs cíveis compartilham com as experiências anteriores dos juizados informais o mesmo modelo de resolução de conflitos, que não somente ignorou as preocupações expressas pelos estudos nacionais sobre o acesso à Justiça, como também negligenciou os riscos apontados pelo movimento internacional (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). O modelo apresenta três características problemáticas: *i*) a delimitação das causas, para fins de competência, pelo seu valor ou por sua *menor complexidade*; *ii*) os princípios de funcionamento adotados, que não levam em conta as especificidades dos conflitos que se lhes apresentam; e *iii*) a lógica individualizada do tratamento dispensado aos litígios, que adota soluções particularizadas, fragmentando conflitos sociais que, se vistos em conjunto, apontariam para soluções uniformes e gerais. Mas os JEFs introduzem inovação importante, uma vez que se colocam no campo dos conflitos diretos entre os cidadãos e o Estado por direitos sociais, e intermediam as relações entre indivíduos e agências estatais responsáveis pela administração de prestações sociais.

Entretanto, é preciso reconhecer que essa intermediação se dá em um contexto de grande desigualdade entre as partes. Os JEFs cíveis colocam, de um lado, organizações administrativas de grande porte, como o INSS, à qual cabe a determinação do sentido dos direitos para os casos concretos e a formulação dos cálculos dos benefícios, mas que atua segundo uma lógica fiscal de gestão de recursos e, além do mais, detém informações, recursos e pessoal especializado nos processos judiciais. Do outro lado da disputa, colocam cidadãos muitas vezes desprovidos de recursos materiais e de informação suficientes para reivindicarem seus direitos no mesmo patamar de condições, no que podem ficar prejudicados na eventual contestação das bases de cálculo e de gestão do INSS. Trata-se, pois, de desequilíbrios mais amplos do que aqueles que podem ser superados pela assistência jurídica gratuita.

Nesse modelo, a justiça social parece figurar em segundo plano em relação à celeridade dos processos e ao descongestionamento dos tribunais comuns. Desde seu primeiro ano de funcionamento, os JEFs têm recebido um número avassalador de processos referentes a direitos sociais, sendo 90% deles de natureza previdenciária (CJF, 2003). Em 2002, deram entrada cerca de 350 mil processos. Um ano depois, esse número triplicou, passando de 900 mil ações. Em 2004, eles ultrapassaram a marca de 1,5 milhão, mantendo-se até hoje acima da marca de 1 milhão de processos distribuídos por ano.

Essa "explosão" de processos ajuizados nos JEFs parece não deixar dúvidas quanto a sua capacidade de atender demandas que anteriormente nem chegavam à Justiça. Tal capacidade se reafirma quando vistos os números de pedidos negados pelo INSS, como mostra a tabela 9, que traz dados de 2004, ano em que o número de processos distribuídos nos JEFs atingiu seu pico.

TABELA 9
Quadro comparativo entre pedidos negados no INSS e processos distribuídos nos JEFs – 2004

Região[1]	Negados no INSS	Distribuídos nos JEFs	**Distribuidos nos JEFs/negados no INSS (%)**
1ª Região	555.263	451.046	81
2ª Região	122.894	178.815	146
3ª Região	390.897	640.988	164
4ª Região	329.969	145.254	44
5ª Região	241.856	117.544	49
Total	**1.640.879**	**1.533.647**	**93**

Fontes: CJF (2007) e Boletim Estatístico da Previdência Social.
Nota: [1] A divisão das regiões segue a da Justiça federal.

Diante desse número excessivo de processos, no entanto, os juízes colocaram em evidência as carências e os dilemas institucionais que limitam suas ações no tratamento das questões previdenciárias.[33] Os dilemas são de dois tipos: um, entre a diversidade e a uniformização dos procedimentos e da aplicação dos direitos; outro, entre as relações de cooperação e de conflito entre os JEFs e as agências estatais responsáveis pela administração dos direitos previdenciários.

O dilema entre diversidade e uniformização se faz sentir especialmente no momento de delimitação das causas para fins de competência dos JEFs cíveis, no que os juízes podem aceitar ou não causas com valores maiores do que 60 salários mínimos. Uma das principais tentativas de uniformização dessa situação tende para a não aceitação de causas com valores que ultrapassem a alçada estabelecida.[34]

O Enunciado 49 do FONAJEF estabeleceu que o juiz pode controlar o valor da causa a qualquer momento em que verificar que o pedido ultrapassa 60 salários mínimos. Se o magistrado segue o enunciado, o cidadão que não sabe que sua causa ultrapassa o valor estabelecido pode esperar muito tempo até que o fato seja verificado, em função das deficiências das contadorias. Após isso, ou ele é encaminhado para uma vara comum ou é submetido a propostas de acordo com o INSS para renunciar ao excedente, caso queira solucionar seu problema em um tempo menor. Mas, se o magistrado não segue o enunciado, ele deve delimitar a causa de modo eficiente no momento de entrada. Se não conseguir,

33. Essas carências e dilemas encontram-se expressos em diversos relatórios de congressos e fóruns nacionais sobre os JEFs. Os dois primeiros são do CJF (2003, 2004) e os demais são do anual Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEFs) da Ajufe (2004, 2005, 2006), disponível em: < www.ajufe.org.br>.

34. Alguns juízes aceitam por entenderem que o menor valor de uma causa previdenciária não lhe retira a complexidade de tratamento. Outros juízes, no entanto, encaminham o cidadão para varas da justiça comum, ou lhes apresenta a possibilidade de renunciar expressamente ao excedente, quando já não tomam por implícito que o cidadão sabe que está renunciando ao excedente ao entrar no JEF (renúncia tácita). A Súmula 17 da TNU afastou a possibilidade de aplicação da renúncia tácita, mas os magistrados podem seguir ou não a recomendação, podendo transferir a responsabilidade para os cidadãos ou tendo que enfrentar as dificuldades de suas contadorias e gerar lentidão processual.

sujeita o cidadão à propositura de acordos com o INSS. Se o cidadão não aceita, o juiz tem que julgar a favor de uma das partes. Se julgar a favor do cidadão, sabe que o INSS provavelmente entrará com recurso, dando mais trabalho e lentidão aos JEFs, que terão que reutilizar os serviços das contadorias para verificação dos valores. Se o INSS não entrar com recurso, o valor pode ser pago em precatórios, no que se esvai a promessa da execução em 60 dias.

O dilema entre a cooperação ou conflito com o INSS, por sua vez, traz outras situações controversas para os magistrados. A combinação do excesso de processos com a complexidade dos direitos pleiteados e com o modelo inadequado para o tratamento desses direitos leva os magistrados a recorrerem a uma série de medidas, que passam a construir uma relação de cooperação e de diálogo com as agências. Embora tal tentativa possa ter o intuito de "conscientizar" as agências acerca de um melhor tratamento aos cidadãos e aos seus direitos, as tentativas de cooperação se dão mais em busca da celeridade e eficiência dos procedimentos, no que os juízes podem incorporar as concepções das agências, mais prejudicando os cidadãos do que defendendo seus direitos. Por outro lado, quando os juizados optam por conflitar com as agências em favor dos cidadãos, a efetivação dos direitos fica sujeita às fragilidades da infraestrutura e do modelo dos JEFs cíveis.

As relações de cooperação entre os JEFs cíveis e as agências estatais podem se dar de diversas maneiras. O INSS pode auxiliar os JEFs nos serviços com as contadorias e perícias, instalando pequenos postos ou enviando servidores para trabalhar nos juizados. Tais medidas vêm suprir as deficiências de infraestrutura dos JEFs e evitar que se acumulem processos parados à espera de cálculos, permitindo a celeridade no andamento processual. Por outro lado, o próprio réu fica responsável pela feitura dos cálculos e pelas perícias para a produção das provas, o que pode constituir um procedimento injusto para o cidadão. Ainda neste tema, os JEFs também podem, caso utilizem os contadores do INSS ou as suas bases de cálculo, cooperar com a agência em função dos índices utilizados para os cálculos dos benefícios e da utilização do fator previdenciário. Outra maneira do JEF favorecer o INSS, ainda que não tenha o intuito de assim o fazer, é proferindo sentenças ilíquidas, por meio das quais se dá abertura para recursos por parte do órgão administrativo, fazendo o cidadão esperar ainda mais para obter seu benefício. Por fim, os JEFs cíveis podem favorecer as agências com a realização das audiências de conciliação, no que a feitura de acordos permite que o INSS proponha valores menores aos cidadãos, sob o argumento de que assim poderão receber o benefício mais cedo.

Por outro lado, têm-se as consequências das relações de conflito. O JEF pode ir contra a agência estatal, ao permitir e sentenciar causas maiores que 60 salários mínimos, condenando a entidade a pagar o valor, nem que seja em precatórios. Ainda que tal atitude vá a favor do cidadão, o INSS poderá entrar com recurso e

ainda ter respaldo na lei para ganhar sua causa, pois, em tese, não se pode admitir nos JEFs cíveis causas maiores que 60 salários mínimos. Os JEFs cíveis podem também ir contra as agências, ao utilizar índices mais favoráveis aos cidadãos ou não calcular os benefícios com o uso do fator previdenciário, mas aqui também se abre a possibilidade do recurso.

Assim, os JEFs cíveis constituem bons exemplos de resultados positivos e também dos limites das reformas que buscam aumentar a eficiência do Poder Judiciário. Os dilemas apontados dão ideia de como a efetivação dos direitos sociais de cidadania fica sujeita a um conjunto de condições materiais e interpretativas cujas saídas nem sempre são favoráveis ao entendimento e à participação efetiva dos cidadãos. Seus direitos passam a ser negociados com as agências estatais quando estas podem inserir nos JEFs sua própria lógica de tratamento dos direitos sociais, resultando em uma ampliação do acesso à Justiça que é problemática e dúbia. Embora a questão do acesso esteja aparentemente resolvida, visto o alto número de processos distribuídos, a forma como são tratados os direitos nestes juizados e a forma como eles são realizados colocam em xeque as possibilidades de se ter nos JEFs um modelo para a realização, ao mesmo tempo eficiente e efetiva, dos direitos de cidadania.

6.4 O CNJ e a Meta 2

O CNJ foi criado pela EC nº 45 para controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. É um órgão de cúpula federal, composto por juízes de todas as instâncias, indicados pelos tribunais superiores, por membros de profissões jurídicas (advocacia e promotoria), indicados pelas respectivas cúpulas federais, e por dois cidadãos indicados pelas casas do Congresso.

Instalado em junho de 2005, a atuação inicial do CNJ voltou-se, sobretudo, ao recebimento de reclamações, à verificação da conformidade dos atos administrativos dos tribunais com os princípios da administração pública e ao controle disciplinar sobre juízes. O órgão também promoveu a informatização dos tribunais, o aprimoramento de estatísticas e relatórios e semanas de conciliação para agilizar processos. Sua primeira queda de braço com os tribunais foi ao determinar a aplicação imediata da regra da eleição para os órgãos dirigentes (Art. 93-XI, com a redação dada pela EC nº 45), contra os que a consideravam como não autoaplicável. Em seguida, coibiu o nepotismo e o desperdício de recursos públicos. A corregedoria[35] recebeu reclamações de desvios funcionais, abuso de poder e excesso de prazo de processos, reexaminou processos disciplinares e fixou regras padronizadas para funcionários. Procurou aproximar-se das suas homólogas nos

35. Segundo a Constituição (Art. 103-B, § 5º) cabe ao corregedor-geral: receber as reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos magistrados e aos serviços judiciários; exercer funções executivas de inspeção e de correição geral e requisitar e designar magistrados e servidores.

tribunais, visando uma atuação integrada e efetiva, buscando resultados concretos para o cotidiano do Judiciário, tomando medidas disciplinares e buscando combater a morosidade e a impunidade (CJF, 2007).

A partir de 2007, a corregedoria passou a ser ainda mais ativa, promovendo inspeções e audiências públicas nos estados para receber reclamações dos cidadãos contra os serviços judiciários. O CNJ buscou dar alcance geral à sua ação corretiva, adotando resoluções sobre a administração dos tribunais e intensificando a coleta de informações, a partir das quais seriam fixadas metas de produtividade para os juízes (AMB, 2007, 2008a). Ao ser empossado na presidência do CNJ, em março de 2008, o ministro Gilmar Mendes apontou a necessidade de construir consensos com os dirigentes do Judiciário (AMB, 2008b). Então, o CNJ passou a provocar mudanças na gestão do Judiciário, promovendo o planejamento estratégico e outras medidas para melhorar a eficiência dos serviços. A reforma regimental de 2008-2009 proporcionou instrumentos para tal propósito (OAB, 2008).[36]

Como parte da construção de consensos, o CNJ promoveu o Encontro Nacional do Judiciário, realizado em Brasília, em 25 de agosto de 2008, que tratou da modernização deste poder, do aperfeiçoamento da gestão dos tribunais e da melhoria da prestação jurisdicional, a fim de unificar as "diretrizes estratégicas de atuação, com base na cooperação mútua entre as instituições". Do encontro resultou a *Carta do Judiciário*, firmada pelos presidentes de tribunais, na qual se comprometem "com o planejamento e com a execução, de forma integrada, de um conjunto de ações voltado ao aperfeiçoamento da instituição e à efetividade da prestação jurisdicional". Suas diretrizes seriam, entre outras: "a celeridade, a facilitação e a simplificação da prestação jurisdicional e do acesso à Justiça, a ampliação dos meios de alcance à informação processual". Seriam realizadas reuniões preparatórias regionais, cujos resultados seriam debatidos e validados em novo encontro "para fins de consolidação e elaboração do planejamento estratégico do Poder Judiciário" (CNJ, 2008).

No II Encontro Nacional do Judiciário, realizado em Belo Horizonte, em fevereiro de 2009, o compromisso se traduziu em dez metas a serem atingidas até o fim do ano. A Meta 2 era: "identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31 de dezembro de 2005 (em primeiro e segundo graus e nos tribunais superiores)". Seu objetivo seria assegurar o direito constitucional à "razoável duração do processo

36. Em seu *site*, o CNJ se define como: "um órgão voltado à reformulação de quadros e meios no Judiciário, sobretudo no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual. Visa, mediante ações de planejamento, coordenação e controle administrativo, aperfeiçoar o serviço público de prestação da Justiça". Suas diretrizes compreendem o planejamento estratégico e proposição de políticas judiciárias, a modernização tecnológica do Judiciário, a ampliação do acesso à Justiça, pacificação e responsabilidade social e a garantia de efetivo respeito às liberdades públicas e execuções penais.

judicial" e o fortalecimento da democracia, além de eliminar os estoques de processos responsáveis pelas altas taxas de congestionamento.[37]

Em março de 2009, o CNJ adotou a Resolução nº 70, determinando o cumprimento das metas até o fim do ano. Objetivos consensuais de um plano estratégico tornavam-se regras obrigatórias para os tribunais. O II Pacto Republicano para tornar mais acessível e ágil o sistema de justiça, assinado no mês seguinte pelos presidentes da República, das casas do Congresso e do STF vinha dar nova legitimidade à iniciativa.

A decisão causou apreensão entre os juízes. Levantamento sobre as condições de trabalho dos juízes de primeira instância realizado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), publicado em fevereiro daquele ano, apontava dados preocupantes sobre o número de processos por juiz, falta de funcionários e instalações e equipamentos precários (AMB; MCI ESTRATÉGIA, 2009; AMB, 2009a).[38] Naquele momento falava-se em cerca de 45 milhões de processos a serem julgados, o que corresponderia a mais que o dobro dos julgamentos de 2008 (AMB, 2009b). Após o levantamento, verificou-se que o número real era de apenas 4 milhões. Nos meses seguintes, os tribunais adotaram medidas emergenciais, como mutirões para separação dos processos; forças-tarefa de juízes e servidores para a identificação de ações repetidas; depuração dos dados estatísticos dos tribunais; conscientização e motivação de juízes e servidores; e busca do engajamento do Ministério Público, OAB e Defensoria Pública (BARRICHELLO NETO, 2009).

O CNJ, as corregedorias e as presidências dos tribunais adotaram instruções normativas que estabeleceram cotas de processos para os juízes, permitiram o seu deslocamento para julgarem processos de outras varas e tornaram possível a atribuição de pontos nos planos de carreira como recompensa pelo esforço (BARROSO, 2009; AMB, 2009c). Cogitava-se que alguns membros do CNJ queriam adotar medidas punitivas, como a proibição de ascensão por mérito, para os juízes que não cumprissem a meta, que seriam considerados improdutivos.[39]

Foram adotadas medidas como a suspensão de férias, licenças e afastamentos de juízes e servidores, condicionadas ao cumprimento da meta (AMB, 2009c). Em novembro, o TJRJ aprovou enunciados para permitir a extinção sem análise de mérito de processos paralisados há mais de três anos por falta de interesse das partes (INFOJUS PORTAL JUDICIÁRIO, 2009).

---

37. As demais metas tratam da eficiência operacional; acesso à Justiça; responsabilidade social; alinhamento e integração; atuação institucional; gestão de pessoas; e infraestrutura. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70_ii.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2010.

38. Em apenas 15% das varas o número de processos em tramitação era inferior a 1 mil, número tomado como referência internacional. 30% das varas tinham de 2.501 a 5 mil processos. Em 29% das varas, de 1.001 a 2,5 mil, e em 6%, mais de 10 mil.

39. Editorial do jornal *O Estado de S.Paulo*, de 14 set. 2009.

Os juízes criticaram o imediatismo dos resultados esperados e o desperdício de tempo e trabalho em centrar a atenção em ações abandonadas pelas partes (ZAMITH JR., 2009). Também manifestaram sua preocupação com a qualidade da prestação jurisdicional (MEDINA, 2009) e com a necessidade de respeitar as regras processuais e as garantias constitucionais das partes, bem como defenderam a preservação das suas condições de trabalho e prerrogativas. Alegaram, ainda, que a meta era mal formulada, pois a sua satisfação por um juiz de primeira instância sobrecarregava as instâncias recursais e assim o número de processos julgados não corresponderia ao dos litígios resolvidos. Além disso, questionaram a prioridade dada à Meta 2 em detrimento das demais, também programadas para o ano (NOGUEIRA, 2009).

A AMB e outras associações de magistrados deram voz às críticas. Lembraram que a meta era um compromisso institucional e não responsabilidade individual dos juízes (AMB, 2009d), demandando que se considerassem as situações desiguais das varas e que o fornecimento de estrutura adequada de material e de pessoal pelos tribunais fosse simultâneo à fixação de qualquer meta (AMB, 2009e), para que ela não se tornasse inatingível, e que se invertessem os critérios de avaliação. Dever-se-ia avaliar o que foi feito – o número de processos julgados – e não o que remanesceu (MILÍCIO, 2009; AMB, 2009f).

Voltaram à tona reivindicações pela democratização interna do Judiciário. A AMB adotou a gestão democrática do Judiciário como tema do Encontro Nacional de Magistrados, realizado no fim de outubro de 2009, com o objetivo de estimular juízes e serventuários a participar da elaboração e gestão do orçamento da Justiça, dado que as prioridades são estabelecidas pelos tribunais, resultando distorções na aplicação dos recursos e problemas nos fóruns. [40]

O esforço para a Meta 2 foi parcialmente bem-sucedido.[41] No fim do ano, na hora do balanço, reafirmaram-se críticas dos seus efeitos negativos para a qualidade e efetividade do Judiciário brasileiro (BARBOSA, 2010). O presidente do STF, Gilmar Mendes, adotou uma postura cautelosa, colocando em segundo plano o objetivo manifesto e salientando outros efeitos positivos. A Meta 2 teria representado um *choque de realidade* e acabado com os pretextos para o atraso nos julgamentos, ao mostrar que a lentidão era um problema localizado (AJUFE, 2010) e ao possibilitar a produção de informações sobre os processos e o desempenho dos juízes. No entanto, esse diagnóstico foi contestado por juízes, juristas e membros do próprio CNJ (ALBUQUERQUE, 2010). Como explicação

40. Disponível em: <http://www.amb.com.br/gestaodemocratica/apresentacao.asp>. Acesso em: 18 fev. 2010.

41. O balanço final, apresentado em fevereiro de 2010, foi de 2,72 milhões de processos julgados, 60% dos 4.485.862 processos distribuídos antes de 31 de dezembro de 2005 e pendentes em dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10147:julgados-mais-de-27-milhoes-de-processos-da-meta-2&catid=1:notas&Itemid=169>. Acesso em: 5 mar. 2010.

pelo não cumprimento da Meta 2, dirigentes do Judiciário afirmaram que isso se dera por falta de condições, ao passo que as associações de juízes (AMB, 2010a, 2010b) voltaram a levantar o tema da democratização interna do Judiciário.

O que se evidencia é que, à parte situações de conduta evidentemente ilegal, o CNJ não tem instrumentos de controle funcional sobre os dirigentes dos tribunais nem sobre os juízes que estão nas posições mais altas da carreira. Então, a iniciativa de 2009 parece revelar os limites do poder normativo do CNJ e pode ter marcado o ápice da sua liderança institucional, uma vez que teria desgastado sua capacidade de construir consensos com as cúpulas do Judiciário e arrefecido sua legitimidade junto aos juízes de primeira instância. Assim, é possível que o CNJ encontre mais resistências para iniciativas desse porte nos próximos anos e que críticas políticas à falta de democracia interna no Judiciário venham a ter maior visibilidade pública.[42]

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou as características do Judiciário após 1988 e as reformas empreendidas a partir de 2004 voltadas a modernização e racionalização da gestão, por meio de medidas simplificadoras dos processos judiciais e de novos instrumentos gerenciais para o acompanhamento dos processos e da atividade dos juízes. Os dados apresentados mostram que as reformas têm intensificado a atividade jurisdicional, e assim os esforços dos tribunais para conter a tendência ao aumento constante do número de processos em andamento parece ter dado resultados – embora o número de processos ingressados na Justiça federal mantenha-se em patamar bastante alto. Neste contexto, a percepção de um sistema em colapso, construída na passagem das décadas de 1990 e 2000, parece ter ficado para trás.

A análise mais detida das reformas da execução fiscal e da atuação dos juizados especiais nas relações de consumo e nas questões previdenciárias permitiu discutir os problemas das reformas simplificadoras dos processos, com enfoque especial sobre a efetividade dos direitos fundamentais, as condições sociais e políticas que impõem obstáculos para o exercício efetivo dos direitos de cidadania e algumas iniciativas de reforma legislativa – ainda não aprovadas – que podem modificar aquelas condições. Se aprovadas, algumas dessas reformas devem ter efeitos sobre o volume de processos novos no Poder Judiciário.

42. No III Encontro Nacional do Judiciário, realizado em 26 de fevereiro de 2010, não houve consenso entre os dirigentes do Judiciário sobre as metas a serem adotadas para 2010. Foram aprovadas 10 das 15 metas propostas, todas por votação majoritária. As metas propostas foram definidas com maior precisão, indicando se o texto de algumas delas foi modificado para a aprovação, o que mostra a preocupação dos dirigentes dos tribunais com relação à extensão dos compromissos a serem assumidos. Assim, a proposta de Meta 2 para 2010 era: "Julgar todos os processos [distribuídos] até 31 de dezembro de 2006..." e o texto aprovado foi: "Julgar todos os processos *de conhecimento distribuídos em primeira, segunda e instâncias superiores* até 31 de dezembro de 2006 (...)". Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/estrategia/index.php/tribunais-tem-10-metas-para-cumprir-em-2010/>. Acesso em: 5 mar. 2010.

A discussão indica que a redução do número de processos no Judiciário pressupõe reformas mais amplas capazes, entre outras coisas, dos seguintes objetivos: tornar efetivos os direitos e garantias constitucionais em todas as instâncias administrativas, dotando-as de condições de imparcialidade e autonomia de julgamento; fortalecer a defesa dos interesses dos consumidores face às empresas, particularmente nos setores regulados da economia; e modificar as práticas decisórias das agências estatais que administram as prestações sociais, a fim de que sejam mais equitativas na definição de regras para os casos particulares. Enfim, a análise mostra que, para enfrentar o problema do número excessivo de processos, a reforma do Judiciário depende de condições mais amplas, como a coordenação da produção normativa em condições de participação política ampla, de esquemas para a prevenção de litígios e da efetividade das garantias processuais constitucionais nas decisões administrativas.

Como se viu com a análise da Meta 2 do CNJ, destinada a promover mudanças administrativas profundas no Judiciário, existe uma questão em torno da capacidade daquele órgão de levar a cabo essas reformas, dado que depende, ao menos, do apoio das cúpulas dirigentes estaduais. Por sua vez, políticas que promovam controles mais estritos sobre o desempenho dos juízes alteram as relações destes com a cúpula e levantam a questão da legitimidade dos órgãos dirigentes do Poder Judiciário, o que, por sua vez, sugere dois temas indissolúveis. De um lado, a democracia interna do Poder Judiciário, ou seja, a participação dos juízes na formação dos órgãos dirigentes e nas decisões sobre o planejamento e a gestão dos recursos do Poder Judiciário; de outro, a democratização externa, ou seja, a participação de representantes de outros poderes políticos e da sociedade nas decisões sobre política judiciária. Os temas são indissolúveis, pois a democratização interna, com eleições diretas para os cargos de presidente, vice-presidente e corregedor-geral poderia levar a uma espécie de presidencialismo no Poder Judiciário, contraposto aos representantes eleitos pelo sufrágio universal. Tal como a questão das medidas para aumentar a eficiência envolve necessariamente a consideração da efetividade dos direitos – e esta remete às condições mais gerais de exercício dos direitos –, a dos poderes da direção do Judiciário envolve o tema da participação dos representantes eleitos e de organizações da sociedade nas decisões sobre política judiciária.

A restauração da capacidade do Estado nos últimos anos, o compromisso com a universal efetividade dos direitos e as reformas judiciais a partir de 2004 têm alterado o quadro e melhorado a atuação do Judiciário. Porém, também se verificam os limites das reformas adotadas até o momento. Cabe, então, repensar o Judiciário na ordem política brasileira, questionar as concepções sobre sua organização, seu papel e suas relações com os outros poderes, superando algumas das concepções sedimentadas ao longo do século XX.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Caderno 2**: atos normativos. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/Download/publicacoes/Caderno2.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2010.

ALBUQUERQUE, R. Presidente do CNJ diz que lentidão na justiça é concentrada. **BN Justiça**, 4 fev. 2010. Disponível em: <http://www.bahianoticias.com.br/justica/noticias/2010/02/04/39373,presidente-do-cnj-diz-que-lentidao-na-justica-e-concentrada.html>. Acesso em: 18 fev. 2010.

AMARAL, P. A. D. Execução fiscal e o pressuposto do título executivo válido. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2378, 4 jan. 2010. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=14129>. Acesso em: 12 mar. 2010.

AMORIM, M. S. Juizados Especiais na região metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**: Juizados Especiais, Rio de Janeiro, n. 17, p. 107-131, ago. 2006.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). *In*: SEMINÁRIO JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS: INOVAÇÕES E ASPECTOS POLÊMICOS, 2002, Brasília, DF. **Anais**. Brasília: Editora Bárbara Bela, maio 2002.

_____. **Relatório do I Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais**. Brasília, 16-17 set. 2004. Disponível em: <www.ajufe.org.br/sites/700/785/00000636.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2008.

_____. **Relatório do II Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais**. Rio de Janeiro, 21 out. 2005. Disponível em: <www.ajufe.org.br/sites/700/785/00000637.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2008.

_____. **Relatório do III Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais**. São Paulo, 6 out. 2006. Disponível em: <www.ajufe.org.br/sites/700/785/00000639.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2008.

_____. **Encontro nacional definirá metas para o Judiciário em 2010**. 9 fev. 2010. Disponível em: <http://www.ajufe.org.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1712:cnj&catid=40:noticias&Itemid=79>. Acesso em: 18 fev. 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). Assessoria de Comunicação STJ. **Ministro Cesar Asfor faz palestra sobre o controle disciplinar do CNJ**. 9 nov. 2007. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=11064>.

_____. Assessoria de Comunicação do Superior Tribunal de Justiça. **Ministro Cesar Rocha fala sobre a modernização do Judiciário**. 11 ago. 2008a. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=15069>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Assessoria de Comunicação do Conselho Nacional de Justiça. **Gilmar Mendes assume presidência do CNJ**. 26 mar. 2008b. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=12750>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. O Estado de S.Paulo. **Justiça mal administrada**. 16 fev. 2009a. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=17165>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Jornal do Brasil. **O fim da montanha de processos**. 19 abr. 2009b. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=17607>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. **TJ radicaliza para cumprir meta.** 2009c. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=18606>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Cumprimento da Meta 2 não pode punir magistrados, defende AMB. 15 set. 2009d. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=18740>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. **Nota de apoio da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)** à nota divulgada pela Associação dos Magistrados do Paraná (Amapar). 27 ago. 2009e. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=18548>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Assessoria de Comunicação Amma. **Em nota pública, Amma cobra do TJ ações para o cumprimento da Meta 2**. 2009f. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=18582>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. O Estado de S.Paulo. **Juízes articulam pressão sobre CNJ**. 18 jan. 2010a. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=19965>.

_____. **Magistrados levam reivindicações ao ministro Gilmar Mendes**. 27 jan. 2010b. Disponível em: <http://www.amb.com.br/index.asp?secao=mostranoticia&mat_id=20065>. Acesso em: 18 fev. 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB); MCI ESTRATÉGIA. **I Pesquisa sobre Condições de Trabalho dos Juízes**. 2009. Disponível em: <http://www.amb.com.br/portal/docs/pesquisas/MCI_AMB.pdf>.

BARBOSA, W. **CNJ**: a meta 2 é um sucesso?! 26 jan. 2010. Disponível em: <http://washingtonbarbosa.com/2010/01/26/cnj-a-meta-2-e-um-sucesso/>. Acesso em: 18 fev. 2010.

BARRICHELLO NETO, L. A. **Meta 2 do CNJ**. 22 jun. 2009. Disponível em: <http://drbarrichello.com/2009/06/22/meta-2-do-cnj/>. Acesso em: 18 fev. 2010.

BARROSO, G. H. L. Resolução conjunta nº 1 e Meta 2 do CNJ. **Direitos Humanos**, 7 ago. 2009. Disponível em: <http://georgelins.com/2009/08/07/resolucao-conjunta-n-1-e-meta-2-cnj/>. Acesso em: 2 set. 2010.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial**: análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro. Brasília: Casa Civil, 2003, 44 p.

_____. Secretaria de Reforma Judiciária (SRJ). **Projetos de Lei do SRJ**: projetos infraconstitucionais. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ32F24490ITEMID1A707B2647BF4A3491B5861BBB91BA8APTBRIE.htm>. Acesso em: 17 jan. 2010a.

_____. Secretaria de Reforma Judiciária (SRJ). **Banco de iniciativas**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJB162128BITEMID25CE44F18ED64E3AAC01F48EE83F72D2PTBRIE.htm>. Acesso em: 17 jan. 2010b.

BRITO, M. S. C. O processo administrativo tributário no sistema brasileiro e a sua eficácia. ***Jus Navigandi***, 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4112>. Acesso em: 13 dez. 2009.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

CARNEIRO DA CUNHA, L. **A fazenda pública em juízo**. São Paulo: Dialética, 2009.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JUDICIAIS (CEBEPEJ). **Juizados Especiais C**íveis: estudo. Brasília: Artcor, 2006.

_____. **Estudos sobre execuções fiscais no Brasil**. Brasília: Ideal, 2007.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). Centro de Estudos Judiciários. Secretaria de Pesquisa e Documentação. **Juizados Especiais Federais**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.trf1.gov.br/setorial/jef/artigos/docs/Juizados_Especiais_Federais.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2009.

_____. Centro de Estudos Judiciários. **Relatório do Congresso Nacional dos Juizados Especiais Federais**. Brasília, 20-22 out. 2003. Disponível em:

<www.cjf.jus.br/revista/outras_publicacoes/congresso_juizados_especiais/relatorio_congresso_juizados.pdf>. Acesso em: 5 set. 2007.

_____. Centro de Estudos Judiciários. Secretaria de Pesquisa e Informação Jurídicas. **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais**. Brasília, 2004. (Série Pesquisas do CEJ, 12).

_____. **Movimentação processual dos Juizados Especiais Federais – Período: 2002 a 2007**. Justiça federal de primeiro grau. 2007. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/atlas/Internet/JuizadosTABELA.htm>. Acesso em: 23 abr. 2008.

_____. **Quantidade de processos de execução fiscal em andamento na Justiça federal de primeiro grau**. 2008 (Série Histórica de 2000 a setembro de 2008).

_____. **Movimentação processual por seção judiciária – Período: 1998 ao primeiro semestre de 2009**. Justiça federal de primeiro grau, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Carta do Judiciário. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO JUDICIÁRIO. 25 ago. 2008. Brasília, 2008. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4835:encontro-nacional-do-judicio-25082008&catid=197:agenda-do-ano&Itemid=540>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. **Atos do Conselho Nacional de Justiça**. Programas, ações e atos do Conselho Nacional de Justiça. 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8346&Itemid=1016>. Acesso em: 17 de jan. 2010.

CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Final de Atividades – Biênio 2005-2007**. 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/relatorios/ relatorio_final_2005_2007.pdf>. 2007. Acesso em: 18 fev. 2010.

CUNHA, L. G. **Juizado Especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à Justiça. São Paulo: Saraiva, 2008 (Série Produção Científica).

D'ARAÚJO, M. C. Juizados especiais de pequenas causas: notas sobre a experiência no Rio de Janeiro. **Revista Estudos Históricos**, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 301-322, 1996.

DELAUNAY, B. **Le Médiateur de la République**. Paris: PUF, 1999.

FADUL, E. M. C. Redefinição de espaços e papéis na gestão de serviços públicos: fronteiras e funções da regulação social. **Revista de Administração**

Contemporânea, Curitiba, v. 1, n. 1, abr. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65551997000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 31 dez. 2009.

FALCÃO, J. Agências reguladoras e o Poder Judiciário. **Folha de S.Paulo**, 25 maio 2008. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4054:agias-reguladoras-e-o-poder-judicio&catid=74:artigos&Itemid=129>. Acesso em: 31 dez. 2009.

HARADA, K. Exame do anteprojeto de lei que dispõe sobre a cobrança de dívida ativa apresentado pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e seu substitutivo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1430, 1º jun. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9968>. Acesso em: 12 fev. 2010.

INATOMI, C. C. **O acesso à justiça no Brasil**: a atuação dos Juizados Especiais Federais Cíveis. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, IFCH, Campinas, 2009.

INFOJUS PORTAL JUDICIÁRIO. **TJ do Rio aprova novos enunciados a fim de atender à Meta 2 do CNJ**. 9 nov. 2009. Disponível em: <http://www.infojus.com.br/noticias/tj-do-rio-aprova-novos-enunciados-a-fim-de-atender-a-meta-2-do-cnj/>. Acesso em: 18 fev. 2010.

KOERNER, A. **Judiciário e cidadania na Constituição da República Brasileira**. Departamento Ciência Política da FFLCH da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo: HUCITEC, 1998.

_____. O debate sobre a reforma judiciária. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 54, p. 11-26, jul. 1999.

LYRA, R. P. **Ouvidor**: o defensor dos direitos na administração pública brasileira. 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubelyra_ouvidor_defensor.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2010.

MACIEL, C. Políticas de regulação de setores de infra-estruturais no governo Lula (2003-2005). **Política Econômica em Foco**, n. 7, p. 250-270, abr. 2006. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/Downloads/publicacoes/cecon/boletim7/Secao_VIII_Maciel.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2009.

MARQUES, R. P. P. **Processo e procedimento tributário**. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=96>. Acesso em: 15 dez. 2009.

MEDINA, J. M. G. **Meta 2 do CNJ e o Judiciário que desejamos**. 14 set. 2009. Disponível em: <http://professormedina.wordpress.com/2009/09/14/meta-2-do-cnj-e-o-judiciario-que-desejamos/>. Acesso em: 18 fev. 2010.

MEIRELLES, D. R. S.; MELLO, M. P. Tutela do consumidor: por que os juizados especiais? *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília, DF. **Anais**. Brasília, nov. 2008.

MILÍCIO, G. Juízes dizem que Meta 2 do CNJ virou martírio. **Consultor Jurídico (Conjur)**, 2009. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-set-08/meta-conselho-nacional-justica-vira-martirio-juizes>.

NOGUEIRA, D. F. J. **O lado obscuro da Meta 2**. 2009. Disponível em: <http://blex.com.br/index.php/2009/atualidades/372>**.** Acesso em: 18 fev. 2010.

NOGUEIRA JR., A. Algumas questões decorrentes do princípio do devido processo legal tributário, e ainda, sobre o depósito prévio recursal administrativo-fiscal . ***Jus Navigandi***, Teresina, ano 11, n. 1521, 31 ago. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10347>. Acesso em: 12 mar. 2010.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). OAB: com novo regimento, CNJ pode focar políticas macro para a Justiça. **Direito 2**, 4 dez. 2008. Disponível em: <http://www.direito2.com.br/oab/2008/dez/4/oab-com-novo-regimento-cnj-pode-focar-politicas-macro-para-a-justica>. Acesso em: 18 fev. 2010.

OLIVEIRA, J. E. **Ouvidoria pública brasileira**: a evolução de um modelo único. Associação Brasileira de Ouvidores, [s.d.]. Disponível em: <http://www.abonacional.org.br/textos2.asp?vpro=joaoelias2>. Acesso em: 5 jan. 2010.

PÓ, M. V. **A voz dos consumidores nas agências reguladoras**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/cursos/parceria-enap/material-palestras/dia-09-07-a-voz-dos-consumidores-nas-agencias-reguladoras-a-visao-do-idec/view>. Acesso em: 23 jan. 2010.

PRUDENTE, A. S. Cobrança administrativa do crédito da Fazenda Pública. **Revista CEJ**, Brasília, n. 13, p. 59-72, jan./abr. 2001.

_____. Execução administrativa do crédito da Fazenda Pública. **Revista do tribunal regional federal da primeira região**, ano 20, n. 2, p. 39-57, fev. 2008.

RIBEIRO, A. P. **Criação dos Tribunais Regionais Federais**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/257/Cria%c3%a7%c3%a3o_dos_Tribunais_Regionais.pdf?sequence=4>. Acesso em: 23 jan. 2010.

RIBEIRO, L. M. L. Ampliação do acesso à justiça? A análise de algumas das transformações introduzidas pela Emenda Constitucional no 45/04. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., Campinas, 2006.

ROCHA FILHO, J. V. C. B. **Execução fiscal**: doutrina e jurisprudência legislação. Curitiba: Juruá, 1998.

ROLIM, L. A. **A administração indireta, as concessionárias e permissionárias em juízo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ROWAT, D. C. The american distortion of the ombudsman concept and its influence o Canada. **Canadian Public Administration**, Institute of Public Administration of Canada, Canada, v. 50, p. 42-52, 2007.

SADEK, M. T. (Org.). **Acesso à Justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001 (Série Pesquisas, 23).

SANTOS, L. A. D. Regulando a regulação: a nova legislação das agências reguladoras federais no Brasil. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, Espanha, 2004. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/regulando-a-regulacao-a-nova-legislacao-das-agencias-reguladoras-federais-no-brasil/view>. Acesso em: 23 jan. 2010.

_____. Governança regulatória no Brasil: aperfeiçoamentos e desafios. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM REGULAÇÃO DA SAÚDE SUPLEMENTAR – 10 ANOS DA Lei nº 9.656/98, 2., Brasília, 2 a 4 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/portal/upload/biblioteca/memoriaeventos/II%20Seminario%20Internacional_junho_08/Luiz%20Alberto%20Santos.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2010.

_____. **Desafios da governança regulatória no Brasil**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/desafio-da-governanca-regulatoria-no-brasil.pdf-1>. Acesso em: 23 jan. 2010.

SANTOS, M. C. M. Juizados informais de conciliação em São Paulo: sugestões para a pesquisa sócio-jurídica. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, São Paulo, n. 50, p. 104-126, 1989.

SANTOS, W. D. R. Juizados Especiais Federais. ***Jus Navigandi***, Teresina, ano 3, n. 30, abr. 1999. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=828>. Acesso em: 8 jun. 2009.

TAKEYAMA, C. R.; CUNHA, C. R. **O efeito suspensivo dos embargos à execução fiscal após a reforma do CPC (Lei nº 1.1382/2006)**. 2009. Disponível em: <http://www.cesumar.br/epcc2009/anais/celina_rizzo_takeyama.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2010.

VIANNA, L. W. *et al*. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VOGEL, L. **Cours suprêmes**: comment le filtrage des recours révèle le pouvoir des juges. Paris: Panthéon-Assas, 2005.

ZAMITH JR., C. **O CNJ e a Meta 2**. 28 dez. 2009. Disponível em: <http://www.diariodeumjuiz.com/?p=1957>. Acesso em: 18 fev. 2010.

***Sites* consultados**

www.ajd.org.br

www.ajufe.org.br

www.amb.com.br

http://www.slideshare.net/claudiocolnago/processo-administrativo-fiscal-presentation

www.agu.gov.br

www.cnj.jus.br

www.mj.gov.br

www.cjf.jus.br

PARTE II

DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO 5

COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: AVANÇOS E DESAFIOS

1 INTRODUÇÃO

O federalismo tornou-se peça-chave das políticas públicas brasileiras, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). As novas regras constitucionais realçaram a importância de dois aspectos da questão federativa: a descentralização e as relações intergovernamentais. Imediatamente após a constituinte, o processo descentralizador recebeu impulso e, mesmo com vários percalços, avançou muito nos últimos vinte anos. Este assunto também recebeu maior atenção dos pesquisadores. A articulação entre os níveis de governo, por sua vez, ficou em segundo plano, seja porque sofreu mais dificuldades iniciais de implementação, seja porque os estudiosos estavam mais preocupados com o cabo de guerra entre centralização e descentralização, em detrimento dos arranjos de coordenação e cooperação entre os entes.

Este capítulo parte do diagnóstico das mudanças e dos avanços no plano intergovernamental, no período recente. Isto não quer dizer que os problemas de articulação federativa tenham acabado, muito pelo contrário. A lista de dificuldades continua extensa. Não obstante, as transformações que vêm ocorrendo no campo intergovernamental são muito importantes, e não têm recebido a atenção necessária. Tanto mais porque esse processo tem alterado aspectos estratégicos das políticas públicas, com grande impacto sobre a qualidade das ações governamentais.

Seguindo essa linha de raciocínio, procura-se aqui entender o que tem levado ao aumento dos aspectos de coordenação e cooperação intergovernamental no campo das políticas públicas. Para tanto, serão analisados casos e situações significativas desse processo. Finalmente, o trabalho busca compreender os limites do fenômeno, realçando quais são os temas e as áreas nas quais a articulação federativa tem encontrado mais obstáculos.

Além desta introdução o capítulo é dividido da seguinte forma: na seção 2, discute-se o conceito de federalismo e a importância da coordenação federativa para os Estados federais em geral. Na seção 3, busca-se entender sinteticamente a trajetória e os dilemas constitutivos da Federação brasileira, particularmente no que tange ao seu impacto nas relações intergovernamentais. Na seção 4, analisa-se

o federalismo democrático brasileiro oriundo do pacto constitucional de 1988, traçando suas linhas principais e mostrando a diferença entre o desenho proposto e a efetiva implementação.

Como resposta aos problemas de coordenação federativa surgidos nos anos 1990, duas soluções de caráter mais cooperativo ganharam força: os sistemas de políticas públicas e a construção de formas de associativismo territorial, tratados nas seções 5 e 6. A apresentação desses dois arranjos constitui o núcleo do texto. Conclui-se ressaltando os avanços e limites dessas novas formas coordenadoras, tentando pensar, também, quais seriam as medidas que poderiam fortalecer os laços federativos brasileiros.

2 FEDERAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: A CONCEITUAÇÃO TEÓRICA DA COORDENAÇÃO FEDERATIVA

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si. Trata-se de um modelo distinto do Estado unitário, a outra forma clássica de organizar politicamente o território. Nos países unitaristas, o governo central é anterior e superior às instâncias políticas locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica piramidal. Nas Federações, ao contrário, vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos.

Resumidamente, dois pontos distinguem os sistemas federativos no campo da teoria territorial do Estado. A primeira é que há neles mais de um governo agindo legitimamente na definição e elaboração das políticas públicas. Desse modo, mesmo havendo sempre algum grau de verticalidade e assimetria nas Federações, seu funcionamento envolve, em maior ou menor medida, relações contratualizadas e negociadas entre os níveis de governo. Em outras palavras, a natureza do jogo federativo é produzir pactos entre seus componentes. Não por acaso, a própria palavra Federação deriva do latim *foedus*, que significa pacto (ELAZAR, 1987).

A segunda característica distintiva das Federações, em comparação aos Estados unitários, é que os governos subnacionais têm algum tipo de representação ou participação junto ao centro. Isto pode ser feito por via do Legislativo, em especial do bicameralismo; pela provocação de uma corte federal de Justiça, que pode se acionada para defender os direitos federativos dos pactuantes; e, ainda, pela atuação em fóruns compostos pelos Poderes Executivos dos entes federativos.

Essas duas características definem o principal objetivo de uma Federação: compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência entre as partes. Tal combinação deriva não só de uma escolha pela forma como se governa o território, mas, principalmente, das condições que geram uma situação federalista, em especial a existência de heterogeneidades que dividam uma

determinada nação, tais como: grande extensão ou diversidade territorial; coexistência de múltiplos grupos étnicos ou linguísticos; desigualdades regionais de caráter cultural, político ou socioeconômico; e/ou diferenças ou rivalidades no processo de formação das elites e das sociedades locais (BURGESS, 1993).

Qualquer país federativo instituiu-se desse modo para dar conta de uma ou mais dessas heterogeneidades. Se em um lugar em que houver tal situação não se constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de secessão.

Para resolver os dilemas de ação coletiva envolvidos nessas heterogeneidades, é preciso dar conta de uma segunda condição: construir uma ideologia nacional, alicerçada por instituições, que se baseie no discurso e na prática da unidade na diversidade. Foi essa a resposta política que gerou todas as Federações, a despeito das diferenças de trajetória que marcam tais nações. É possível que em alguns momentos da história dos países haja dificuldades em fazer valer essa unidade na diversidade, que Elazar (1987) resume na fórmula *self-rule plus shared rule*. Mas, esse será sempre o desafio posto ao modelo federativo, e sua resolução passa pela discussão dos mecanismos de coordenação e cooperação federativa.

Em poucas palavras, a coordenação federativa é essencial, em qualquer Federação, para garantir a necessária interdependência entre governos, os quais, por natureza constitucional, são autônomos. Essa questão envolve duas dimensões.

A primeira diz respeito à cooperação entre territórios, incluindo aí formas de associativismo e consorciamento. Trata-se da criação de entidades territoriais, formais ou informais, que congregam, horizontal ou verticalmente, mais de um nível de governo. Com maior ênfase na experiência internacional, mas com crescente avanço no caso brasileiro, o associativismo territorial tem se desenvolvido em torno de grandes dilemas de coordenação e cooperação entre os entes federados. Como exemplos, poderiam ser citados os arranjos montados em áreas de forte conurbação ou metropolitanização, em que são constituídas fortes externalidades negativas em uma grande área contígua. Também pode se verificar o uso desse instrumento em políticas de infraestrutura de maior envergadura, que atingem mais de uma circunscrição político-administrativa, como transporte intermunicipal ou saneamento básico. Exemplos nessa linha de articulação federativa ainda podem ser encontrados em áreas marcadas pela "tragédia dos comuns" no plano ambiental, como acontece com as bacias hidrográficas. E, por fim, formas de consorciamento e parceria aparecem em ações de ajuda mútua entre os entes federativos, tanto no que se refere à junção de esforços para *lobby* intergovernamental ou para ganhar maior capacidade de enfrentar um problema, como também em casos nos quais unidades mais desenvolvidas auxiliam outras com menor capacidade financeira ou de gestão.

Uma segunda dimensão da coordenação vincula-se à conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas. Nas Federações é comum haver mais de um nível governamental atuando em um mesmo setor. Essa situação de interdependência, que em si já demanda instrumentos coordenadores, torna-se mais complexa por conta de três fenômenos.

O primeiro refere-se à expansão do Estado de Bem-Estar Social pelo mundo, em um processo que costuma envolver um grau importante de nacionalização das políticas, para reduzir desigualdades ou criar padrões e normas que possam fortalecer a competição da nação com outros países. Esse processo é mais intrincado nas Federações, uma vez que os governos subnacionais exigirão maior respeito à diversidade e à sua autonomia, razão pela qual uma parte da literatura afirma que o desenho unitarista é mais favorável à expansão do *Welfare State* (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Essa maior intervenção do governo nacional na criação e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social encontra-se em reconfiguração desde o momento em que passou a haver um maior empoderamento e democratização no plano local, fenômeno que ganhou força e se expandiu em várias partes do mundo a partir dos anos 1970. Sendo esse o segundo aspecto que tem interferido na dinâmica intergovernamental das políticas públicas, cabe frisar que a questão aqui não é a substituição da nacionalização pela descentralização. Ao contrário, o que está em jogo é como fazer as duas coisas ao mesmo tempo, principalmente, mas não exclusivamente, nos países mais desiguais. Tal conclusão deriva de vários estudos, entre os quais o trabalho coordenado por Alice Rivlin para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que afirma:

> Há tempos ocorrem debates sobre centralização ou descentralização. Nós precisamos agora estar dispostos a nos mover em ambas as direções – descentralizando algumas funções e ao mesmo tempo centralizando outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas. Tais mudanças estão a caminho em todos os países (OCDE, 1997, p. 13).

Soma-se a esses dois aspectos a necessidade cada vez maior de aumentar a eficiência (otimização) e a efetividade (impacto) da gestão pública em todo o mundo, ao mesmo tempo em que se deve fortalecer a *accountability* democrática, isto é, a responsabilização dos agentes públicos (PETERS; SAVOIE, 2000). Esses objetivos são mais complexos em uma Federação, pois nela as ações governamentais são bastantes imbricadas, mas os governos gozam de grande autonomia. Nesta estrutura, tanto a responsabilização como a melhoria do desempenho dependem de um compartilhamento bem definido das funções governamentais.

Surge então o que Pierson denominou de dilema do *shared decision making*: para melhorar o desempenho governamental, é preciso compartilhar políticas entre entes federativos que, por definição, só entram neste esquema conjunto se assim o desejarem. Desse modo, a expansão de políticas públicas compartilhadas em sistemas federativos é bem mais complexa, pois, "no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas" (PIERSON, 1995, p. 451).

A busca por coordenação entre os níveis de governo envolve "(...) mais do que um simples cabo de guerra, [uma vez que] as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação" (*op. cit.*, p. 458). Portanto, a coordenação federativa bem-sucedida é uma mistura de práticas competitivas e cooperativas, as primeiras relacionadas à participação autônoma dos entes federados no processo decisório conjunto, com barganhas e controle mútuo entre os níveis de governo, e as últimas vinculadas às parcerias e arranjos integrados nos planos territorial e das políticas públicas. Cabe frisar que certas formas de competição e cooperação podem deturpar os princípios originários da Federação. Isto pode acontecer em casos de competição extremada, como a guerra fiscal, e em modelos uniformizadores de cooperação, os quais, ao fim e ao cabo, reduzem a autonomia dos governos subnacionais (ABRUCIO, 2005).

A questão da coordenação federativa é estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro e tem se tornado mais importante nas últimas décadas, por conta da combinação de democratização, descentralização e ampliação das políticas sociais. O caráter inovador deste trinômio pode ser mais bem compreendido a partir de uma visão sintética sobre as heterogeneidades constitutivas de nossa Federação e a trajetória das suas relações intergovernamentais.

3 OS PROBLEMAS DE AÇÃO COLETIVA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: HETEROGENEIDADES CONSTITUTIVAS E TRAJETÓRIA INTERGOVERNAMENTAL

O Brasil, como nação independente, não nasceu sob o signo do federalismo. Ao contrário, durante quase todo o século XIX vigorou uma forma de Estado fortemente unitária, principalmente no segundo reinado, no qual o Imperador tinha forte controle sobre as províncias (ABRUCIO, 1998). Mesmo assim, desde as origens já existia uma situação federalista posta ao país. Tanto isto é verdade que, cerca de dez anos após a Independência, houve um movimento das elites políticas em prol de uma forte descentralização do poder, durante o assim denominado Período Regencial. O problema é que esse processo gerou um enorme grau de fragmentação política, cujos resultados foram rebeliões sociais espalhadas por todo o país, algumas de conteúdo separatista (CARVALHO, 1993). Desse modo, a reação centralizadora foi

uma resposta para garantir a unidade nacional, que congelou por algumas décadas os dilemas federalistas presentes de forma profunda no Brasil.

A República criou formalmente o federalismo brasileiro. Na verdade, essa decisão foi fruto da existência de duas heterogeneidades constitutivas. A primeira dizia respeito à enorme dimensão e diversidade física do território. Países como Rússia, Canadá e Brasil, para citar nações de grande magnitude espacial, dificilmente conseguem estabelecer, ao longo do tempo, uma ordem legítima sem algum arranjo federativo. Quanto mais um país de grandes dimensões é povoado e explorado, mais se coloca em evidência a necessidade de uma estrutura federal de divisão do poder.

Mas, enquanto muitas parcelas do país não tinham sido extensamente povoadas, foi possível subestimar essa heterogeneidade, que hoje se impõe com mais força, em virtude da expansão para o Oeste e o Norte, particularmente a partir dos anos 1970, e da questão amazônica, quer seja em sua vertente fronteiriça, ou por conta da questão ambiental. O fato é que, no momento da criação da Federação brasileira, outra heterogeneidade constitutiva teve maior relevância. Trata-se das diferenças políticas e sociais entre as diversas regiões do Brasil, fenômeno originado, em grande medida, da multiplicidade de formas colonizadoras pelas quais passou o território brasileiro, ainda que submetido a uma mesma metrópole colonial.

Para essa diversidade de situações sob a mesma colonização contribuíram o tamanho do país, as "fronteiras móveis", nas quais também atuavam espanhóis e outras nações europeias, e o caráter mais "semeador do que ladrilhador" da exploração portuguesa, para usar a terminologia de Holanda (1995). Assim, o "Nordeste açucareiro", mais próximo da análise de Gilberto Freyre, teve uma conformação bastante diferente do Sul, mais assemelhado à belíssima descrição de Érico Veríssimo, enquanto a expansão do bandeirantismo para o Oeste, liderada pelos "abandonados da Coroa", produziu outro modelo de sociabilidade (ALENCASTRO, 2000).

O resultado dessa multiplicidade de formas colonizadoras é o que a literatura sobre o federalismo chama de regionalismos, caracterizados pela existência de costumes diversos, especificidades de linguagem e elites com formas de reprodução e projetos de poder particulares. Essa segunda heterogeneidade constitutiva não irrompeu no Segundo Reinado, enquanto vigorou o trauma dos grupos dominantes locais em relação à "anarquia" do Período Regencial, e as elites acreditavam que a forma centralizadora seria mais apta para manter a escravidão. Quando esses dois aspectos deixaram de existir, instalaram-se a República e a Federação brasileira.

O mote principal da criação da Federação no Brasil sempre foi o repasse do poder de autogoverno aos Estados, em um processo descentralizador marcado pela oligarquização local e pelo caráter bastante centrífugo do pacto federativo, enfraquecendo a interdependência entre os níveis de governo.

Do ponto de vista da estrutura intergovernamental, a Primeira República estabeleceu um governo nacional fraco na maior parte dos assuntos públicos, além de municipalidades dependentes e subordinadas aos governos estaduais, de modo que o poder local seguiu basicamente o compromisso coronelista tão bem descrito por Leal (1986). Esse modelo federativo acabou por acentuar sobremaneira uma tendência já existente na Federação brasileira: a desigualdade socioeconômica no plano macrorregional. Formaram-se aí, com maior nitidez, as bases da terceira heterogeneidade constitutiva do federalismo no Brasil. No entanto, a questão da desigualdade regional apenas será tematizada mais adiante, com a expansão da atuação do governo federal, no quadro das mudanças efetuadas pelo varguismo.

A partir da Era Vargas o federalismo sofreu uma transformação profunda, que alterou o pêndulo das relações intergovernamentais. Isso se deveu, em primeiro lugar, à maior centralização do poder, fortalecendo o Executivo Federal. Em segundo lugar, houve uma expansão das ações e políticas nacionais em várias áreas. Ambas essas mudanças, no entanto, foram implementadas principalmente durante o período autoritário do Estado Novo, que enfraqueceu os governos subnacionais.

Como resultado, esse primeiro impulso da expansão governamental brasileira, com maior ênfase no desenvolvimentismo e alguma ação no plano do bem-estar social, teve um tom fortemente centralista, inclusive com a criação de burocracias meritocráticas no âmbito federal encarregadas de desempenhar essa tarefa. Os Executivos estaduais e municipais pouco participaram do processo, permanecendo, salvo raras exceções, com estruturas burocráticas basicamente patrimonialistas e políticas públicas muito frágeis (CAMPELLO DE SOUZA, 1976; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2009).

O período democrático compreendido entre 1946 e 1964 manteve o processo de centralização e nacionalização das políticas públicas, mas com os governos estaduais assumindo funções políticas e aumentando seu espaço na provisão de serviços públicos. Outra novidade no plano federativo foi a ampliação de algumas competências municipais, e o surgimento de um incipiente movimento municipalista. Há de se ressaltar positivamente dois pontos: as relações intergovernamentais tornaram-se mais equilibradas do que no federalismo centrífugo da Primeira República ou no centralismo autoritário do primeiro período Vargas, compatibilizando melhor autonomia e interdependência; além disso, foram constituídas as primeiras políticas federais de combate à desigualdade regional.

Porém, o processo de amadurecimento do federalismo brasileiro foi abortado pelo Regime Militar. Em particular, as relações intergovernamentais tornaram-se muito desequilibradas em prol da União, e os governos subnacionais não puderam atuar democraticamente na definição de suas políticas e no controle do governo federal. Mas não houve uma mera repetição do Estado Novo, por duas razões.

A primeira é que ao processo de intervenção estatal desenvolvimentista adicionou-se uma importante expansão dos programas sociais, dando-lhes um caráter mais sistêmico e nacional (DRAIBE, 1994). Cabe frisar que houve um aumento tanto dos setores abarcados como dos recursos e atividades realizadas, ocorrendo um princípio de massificação dos serviços públicos, que só se completará com a CF/88.

O avanço desse Estado de Bem-Estar Social centralizado, autoritário e tecnocrático, no entanto, não eliminou por completo a relação clientelista com estados e municípios (MEDEIROS, 1986). Embora tenha diminuído a autonomia dos governos subnacionais, a ditadura nunca quis repetir a experiência do Estado Novo, dado que sempre procurou ter algum apoio civil junto a certas elites oligárquicas. Além do mais, as barganhas federativas aumentaram à medida que o Regime Militar perdia legitimidade (SALLUM JR., 1996; ABRUCIO, 1998). Gerou-se um processo de "feitiço virando-se contra o próprio feiticeiro": a ampliação das políticas sociais, somada à urbanização do país e a um crescimento concentrador de renda, criou mais demandas por programas, e, com o avanço das lutas pela democratização, vários setores sociais passaram a pleitear mais ações dos governantes.

Começou a germinar nesse momento de crise do regime, em especial ao fim dos anos 1970, o trinômio que estará na alma da CF/88: democratização, descentralização e busca pela universalização das políticas sociais. Esta equação terá fortes efeitos sobre as relações intergovernamentais, que se tornarão verdadeiramente democráticas, e colocará a questão da coordenação federativa na ordem do dia. Trata-se de duas grandes novidades na história da Federação brasileira, às quais se deve acrescentar mais uma: os municípios passaram a ser entes federativos plenos e homogêneos. Desta última, como se verá a seguir, nasce mais uma heterogeneidade constitutiva do federalismo brasileiro, com grande impacto sobre as políticas públicas.

4 O FEDERALISMO DEMOCRÁTICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A COORDENAÇÃO FEDERATIVA

A redemocratização do país marca um novo momento no federalismo. As elites regionais, particularmente os governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, desde as eleições estaduais de 1982, passando pela vitória do governador Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, até chegar à Nova República e à Constituinte (ABRUCIO, 1998). Além disso, lideranças de discurso municipalista associavam o tema da descentralização à democracia, e também participaram ativamente na formulação de diversos pontos da CF/88.

Um novo federalismo estava nascendo no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista de Estado nacional-desenvolvimentista.

O seu mote principal era o combate à centralização e a defesa da descentralização, em especial no seu veio municipalista.

Nesse novo contexto, ocorreram mudanças constitucionais importantes no federalismo, entre as quais a transformação de todos os municípios em entes federativos plenos e com direitos e deveres similares, situação única na comparação com outras federações.[1] Esta nova delimitação do *status* das municipalidades impulsionou a descentralização, conduzindo à substituição ou à crítica de formas centralizadas de produção de políticas públicas, consideradas ineficientes e sem *accountability* adequada. Além disso, aumentou o fluxo de recursos às municipalidades, cujos orçamentos eram muito reduzidos. E, mais do que tudo, permitiu que diversos governos locais produzissem inovações na gestão pública.

Entretanto, esse novo *status* federativo também gerou um estímulo à fragmentação, com uma grande multiplicação do número de municípios. Outro problema importante foi que a nova situação autonomista veio sem a construção de incentivos à coordenação e à cooperação entre os entes federativos. Como os mais de cinco mil municípios são muito heterogêneos, o mero repasse de funções e responsabilidades pode resultar na manutenção ou piora da desigualdade entre os cidadãos, no acesso aos bens e serviços públicos.

Essa descentralização municipalista, em um país em que a desigualdade entre os municípios é maior do que a desigualdade entre as cinco regiões, gerou nova heterogeneidade constitutiva da Federação brasileira. Às heterogeneidades vinculadas à dimensão física, às diferenças socioculturais e políticas das sociedades e elites subnacionais e às assimetrias socioeconômicas entre as regiões, deve-se acrescentar a disparidade de situações entre os municípios, os quais são agora entes federativos plenos, formalmente homogêneos e responsáveis por várias ações governamentais. Trata-se, então, de uma questão que requer remédios federativos para ser equacionada, mais especificamente a adoção de instrumentos de coordenação e cooperação intergovernamental.

A redemocratização trouxe o fortalecimento do viés descentralizador, tanto do municipalismo como também do estadualismo, mas isso não significou um esvaziamento do poder central, similar ao que ocorrera na passagem do Império à República Velha. A União manteve poderes importantes por conta de três legados históricos.

O primeiro foi a manutenção, como reza a tradição constitucional brasileira, da maior parte das competências legislativas, de modo que a centralização do poder normativo, na maior parte das políticas públicas, continua

1. Outras Federações, como a Alemanha e a Bélgica, tem algo próximo a cidades-Estado, mas isso não vale para todas as municipalidades. A Índia também dá direitos federativos a alguns poderes locais, por razões étnicas e religiosas, mas isso não vale para todas as instâncias locais.

uma tônica do federalismo brasileiro. Em segundo lugar, o governo federal ainda tem um forte poder derivado de sua burocracia, seja pela melhor qualidade em comparação às administrações subnacionais, seja porque esta detém conhecimentos e instrumentos sobre as políticas públicas que foram construídas ao longo de décadas. Por fim, observada a desigualdade interestadual e intermunicipal, a União tem um poderio assimétrico que se manifesta em sua barganha com muitos dos demais entes federativos, fato ao qual adicionam-se mecanismos legais e financeiros para atuar sobre as desigualdades regionais.

Mesmo tendo um poder remanescente, o governo federal não conseguiu estabelecer estratégias adequadas de coordenação federativa das políticas públicas nos primeiros momentos de descentralização pós-Constituição de 1988. É importante ressaltar que a nova ordem constitucional acolheu a visão do federalismo cooperativo, prevendo instrumentos de atuação conjunta entre os entes. Isto aparece em um plano mais geral no Art. 23, e em um plano mais específico em artigos referentes às políticas, como a ideia de regime de colaboração que aparece na educação (Constituição Federal, Art. 211). Além disso, a CF/88 definiu um papel importante para a União em termos de ações nacionais, nos âmbitos normativo, indutivo e redistributivo.

O fato é que o novo federalismo brasileiro contém tendências fragmentadoras e compartimentalizadoras, de um lado, como também existe uma visão constitucional voltada à coordenação federativa, algo que vem sendo aperfeiçoado da metade da década de 1990 aos dias atuais. A convivência entre essas duas tendências não tem sido simples, contudo. Houve, ao contrário, vários choques entre elas, e as duas últimas décadas foram marcadas por tentativas de conciliar a descentralização autônoma com formas de interdependência e coordenação federativa, que serão analisadas pormenorizadamente a seguir.

4.1 O federalismo compartimentalizado[2]

Uma parte da Federação brasileira tem trilhado nos últimos anos uma forma compartimentalizada de funcionamento. A principal característica desse modelo é o predomínio de uma lógica intergovernamental que enfatiza mais a separação e a demarcação entre os níveis de governo do que seu entrelaçamento. O modelo descentralizador autonomista foi a causa mais importante desse fenômeno.

É claro que a descentralização tem produzido resultados positivos ao país. Isto pode ser aferido pelas inovações administrativas feitas no plano local, que depois foram incorporadas por outros governos, e pela pressão por maior democratização no nível municipal. Para além dessas conquistas, é inimaginável que o

2. Este subtópico é baseado em Abrucio (2005), Abrucio, Sano e Sydow (2010).

Brasil volte ao modelo centralizador, observada a impossibilidade de governar a nossa complexa conformação social e territorial a partir de Brasília.

Esse processo de descentralização, com atribuição de poder e autonomia aos municípios, gerou resultados bastante díspares pelo país, reproduzindo, em boa medida, a própria desigualdade que marca a Federação brasileira. O fato é que os governos municipais ganharam autonomia, mas muitos deles não tinham condições administrativas, financeiras ou políticas para usufruir da nova condição. Não seria possível, portanto, estabelecer uma maior descentralização sem a construção de mecanismos coordenadores.

O resultado imediato do modelo federativo da CF/88 foi, em linhas gerais, uma descentralização mais centrífuga, constituindo o que Daniel (2001) denominou de municipalismo autárquico. Este modelo partiria da suposição de que as prefeituras seriam capazes sozinhas de formular e implementar todas as políticas públicas. Isto é irreal, não só porque muitas localidades não têm capacidade organizacional para assumir tais ônus, como também em razão de muitos problemas serem de natureza intermunicipal, interestadual ou até mesmo de impacto nacional. De qualquer modo, a mentalidade autárquica gera uma situação em que a cooperação só é aceita quando os custos da não cooperação são muito altos, como no caso da gestão das bacias hidrográficas. Do contrário, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração.

O municipalismo autárquico é resultado de uma série de incentivos institucionais, nem sempre tão explícitos, colocados aos chefes dos governos subnacionais. Em primeiro lugar, os governantes locais não querem ceder poder sem ter certeza sobre as consequências para sua carreira política e para a própria autonomia da cidade. Além disso, do ponto de vista eleitoral os ganhos e as perdas só serão computados no plano municipal. Ainda no que se refere à competição partidária, é bom recordar que muitos prefeitos concorrem a deputado estadual ou federal contra os alcaides das municipalidades vizinhas. E, por fim, a competição pode ser mais interessante do que a colaboração. Isto acontece se não houver uma arbitragem federativa efetiva, como no caso da guerra fiscal, e se os custos puderem ser repassados a outros mantendo os benefícios colhidos, tal qual ocorre na "política das ambulâncias", quando as prefeituras compram veículos para "invadir" a cidade vizinha, sem precisar arcar com o ônus do financiamento do hospital.

No fundo, nessa situação federativa o comportamento cooperativo somente será preponderante se ocorrerem, isolada ou simultaneamente, três coisas: a existência de uma forte identidade regional, alicerçada em instituições duradouras, de caráter estatal ou societal; uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

Mas a dificuldade cooperativa não se encontrava apenas na lógica municipalista. Governos estaduais estavam, no primeiro momento da redemocratização, pouco propensos à cooperação. Entre 1982 e 1994, vigorou um federalismo estadualista no qual os estados puderam repassar, irresponsavelmente, seus custos financeiros à União, ao mesmo tempo em que a municipalização crescente reduzia suas responsabilidades em termos de políticas públicas (ABRUCIO; COSTA, 1999). Com o Plano Real, os governos estaduais entraram em forte crise financeira. O resgate das dívidas estaduais pela União enfraqueceu muito os governos estaduais, reduzindo o comportamento predatório dos estados, claramente delimitado pelas imposições institucionais contidas na Lei da Renegociação das Dívidas (Lei Federal nº 9.496/1997) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000).

Se houve uma mudança positiva na relação com a União, reduzindo o comportamento predatório, isto não se pode dizer da ação coordenadora dos estados junto aos municípios. No período entre 1995 e 2006, atividades coordenadoras ou de entrelaçamento com os governos locais não foram, no geral, uma prioridade, pois se imaginava que tais ações poderiam implicar mais gastos, em um momento de contenção de despesas (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Os governadores enfrentam dilemas quanto ao custo das transações federativas, para atuar na coordenação dos municípios. Isto porque eles têm de induzir ou participar de ações intermunicipais em regiões em que pode haver aliados e adversários. Como dividir politicamente o bônus e o ônus dessas ações? Haveria, então, três possibilidades para os governos estaduais: não atuar em prol da colaboração intergovernamental; fazê-lo apenas em lugares com maioria governista; ou apoiar iniciativas de maneira informal, evitando uma ação institucional mais duradora, de modo que o Executivo estadual possa abandonar esses acordos com as cidades, caso ocorra um impasse político.

Mesmo havendo dilemas para a cooperação, é importante ressaltar que surgiram no último quadriênio algumas experiências de coordenação estadual junto aos municípios. Entre os casos em que isto ocorreu institucionalizadamente, destacam-se o Acre, o Ceará, o Espírito Santo e o Mato Grosso. Embora se trate de um fenômeno embrionário, talvez uma nova realidade federativa esteja se constituindo. Aparentemente, esse processo resulta de dois aspectos. O primeiro é a superação do ponto crítico do ajuste fiscal, com os governadores voltando a atuar na produção de políticas públicas, o que leva necessariamente a propor parcerias com as cidades, dado que houve municipalização em vários setores. Além disso, houve um incremento, nos últimos anos, de uma série de estímulos ao entrelaçamento intergovernamental, seja pela via do associativismo territorial, seja no desenho das políticas públicas. Isto começa, paulatinamente, a afetar a forma de governança dos estados.

O governo federal não tinha igualmente muitos incentivos à cooperação logo após a CF/88. Havendo perdido recursos e poder, adotou a estratégia de simplesmente repassar encargos, principalmente aos municípios. Além disso, em termos estruturais, não é simples montar parcerias com os governos subnacionais pelo país afora, seja pela dificuldade de relacionamento com governantes oposicionistas, seja pela necessidade de arbitrar as divergências entre os membros da própria coalizão governista, que apoiam o presidente, mas são adversários no plano local.

Para que a União evite ou pelo menos reduza o dilema federativo, é fundamental, antes de mais nada, adotar um modelo de intensa negociação e barganha. Afinal, o não envolvimento dos governadores e prefeitos leva ao fracasso dos projetos, seja na formulação, seja na implementação. Outra maneira de evitar um imbróglio político é fazer que existam regras bem claras nas políticas públicas, de modo que elas dêem universalidade às ações junto a estados e cidades, diminuindo a queixa de favorecimento político e facilitando a adesão de oposicionistas aos programas do governo federal. Além disso, a criação de arenas ou instituições federativas mais estáveis pode favorecer formas sólidas e confiáveis de parceria e consorciamento.

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a União começou a perceber os problemas de sua visão meramente defensiva sobre a Federação, em particular na área da saúde pública e, em menor medida, na educação. Essa consciência sobre a necessidade de maior coordenação federativa ampliou-se nos dois mandatos do presidente Lula, migrando para outras áreas, como assistência social e segurança pública. Neste período, a adoção de novas institucionalidades territoriais ganhou força, com a edição, por exemplo, da Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005). Esses avanços convivem, entretanto, com dificuldades de negociação e barganha federativa, muitas vezes porque o Executivo federal continua tendo uma percepção bastante centralizadora da Federação, e em outras pela falta de arenas ou árbitros para dirimir os conflitos intergovernamentais.

O fato é que o aprendizado institucional da Federação brasileira, em maior ou menor velocidade, tem levado os níveis de governo a entender os limites do modelo descentralizador meramente municipalista e da prática intergovernamental compartimentalizada, com cada nível de governo agindo apenas nas suas "tarefas", sem entrelaçamento em problemas comuns (ABRUCIO, 2005). Isto tem levado a alterações no plano das políticas públicas, em especial com adoção do conceito de sistema, e no aumento de estruturas formais e informais de cooperação intergovernamental.

É preciso ressaltar, no entanto, que cooperação intergovernamental, vertical ou horizontal, não pode ser feita em detrimento da autonomia e da capacidade de barganha dos entes. O desafio de instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento, mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios.

4.2 Estratégias de cooperação e coordenação intergovernamental

O federalismo brasileiro da redemocratização não pode ser reduzido ao modelo descentralizador autonomista e ao jogo intergovernamental compartimentalizado. Como dito anteriormente, já na CF/88 havia elementos em prol de uma visão mais cooperativa, além de instrumentos de intervenção nacional por parte do governo federal. O problema é que a implementação destas normas, de maneira geral, foi mal sucedida na primeira metade da década de 1990, e em algumas áreas este quadro se mantém. Por isso, ainda sobrevivem alguns comportamentos de competição predatória, como a guerra fiscal entre os estados, que diminuiu sua força, mas que continua sendo uma opção estratégica adotada por vários governos.

Mas a coordenação e a cooperação intergovernamental também ganharam terreno, principalmente a partir de duas formas de colaboração federativa. A primeira é definida como sistema federativo de políticas públicas e teve como precursor o modelo adotado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), cujas bases estavam no texto constitucional e foram reforçadas pela Lei Federal nº 8.080/1990, por meio dos princípios de hierarquia e regionalização dos serviços. O fato é que a coalizão sanitarista tinha uma visão mais equilibrada no que se refere à descentralização, em boa medida porque continha atores políticos com posições de poder nas esferas subnacionais. Obviamente o equilíbrio não era automático nem foi imediato. Nas últimas duas décadas, foram produzidas pelo menos quatro grandes normatizações nacionais para resolver, entre outras coisas, problemas de coordenação federativa no âmbito do SUS.

O ponto central do SUS é a ideia de sistema federativo de políticas públicas. Trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, financiador e indutor da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar essa produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: decisão política e capacidade institucional da parte do governo federal, e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais, quanto verticais. Nessa linha, estão os fóruns bipartite e tripartite no SUS e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS).

No âmbito da articulação federativa por meio do desenho das políticas públicas, outro instrumento cooperativo que se expandiu foi o do associativismo territorial. Nesse campo, podemos destacar diversas formas, entre as quais os consórcios de direito privado e de direito público; os arranjos territoriais e intersetoriais comandados pela União, como os territórios da cidadania; os comitês de bacia hidrográfica; as Regiões Metropolitanas (RMs) e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides); os arranjos produtivos locais; e as formas de associativismo governamental.

Cabe ressaltar que os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial têm buscado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como descentralizar em um contexto no qual o município constitui uma peça-chave, considerando a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais, por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados. Essa é a mais importante questão do desenho federativo do Estado brasileiro.

5 ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL E COORDENAÇÃO FEDERATIVA: OS CASOS DOS CONSÓRCIOS E DOS CONSELHOS DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS

O modelo mais importante de articulação territorial no Brasil é o consorciamento. A palavra consórcio significa, do ponto de vista etimológico e jurídico, união ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza. A relação de igualdade é a base dessa aliança intergovernamental, preservando a decisão e a autonomia dos governos locais, sem qualquer subordinação hierárquica. O maior desenvolvimento dos consórcios intermunicipais deu-se na área da saúde pública, mas esses também têm sido relevantes na educação e na área ambiental, em especial no tratamento de resíduos sólidos.

Um dos mais antigos e estudados casos de consorciamento é o do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (ABRUCIO; SOARES, 2001). A sua importância na agenda federativa decorre da complexidade do ambiente no qual atua e da amplitude de seus objetivos, além de ter influenciado significativamente a Lei dos Consórcios Públicos.

Constituído na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), o Consórcio Intermunicipal Grande ABC tem objetivos multissetoriais, a forma mais difícil de parceria consorciada na federação brasileira. Em que pese seu êxito, foram as avaliações acerca dos limites de sua experiência, em especial a fragilidade institucional de que se revestem os consórcios de direito privado, que tiveram um impacto maior sobre o debate e a ação política. Essa discussão foi importante porque resultou na aprovação da nova lei do setor, a qual criou uma nova alternativa legal: os consórcios de direito público. A aprovação da nova legislação foi um marco para a institucionalização dessa forma de colaboração intergovernamental, que já é bastante expressiva no país, conforme demonstra a tabela 1.

TABELA 1
Número de municípios consorciados por setor

Setor	Número de municípios consorciados com outros municípios	Número de municípios consorciados com estados	Número de municípios consorciados com a união
Saúde	1.906	1.167	558
Meio ambiente	387	467	225
Turismo	351	275	138
Saneamento ambiental	343	387	231
Transportes	295	428	207
Desenvolvimento urbano	255	420	247
Educação	248	1.116	767
Assistência e desenvolvimento social	222	867	660
Cultura	161	385	206
Direito da criança e do adolescente	149	513	321
Trabalho e emprego	114	358	164
Habitação	106	720	428

Fonte: IBGE (2006) *apud* Abrucio, Sano e Sydow (2010).

Percebe-se uma nítida liderança dos consórcios na área da saúde pública, principalmente como resultado da atuação histórica dos profissionais e dos políticos ligados ao setor, que utilizaram os consórcios como mecanismo de articulação intermunicipal na implementação do SUS. Todas as outras áreas têm uma representatividade numérica bem menor, destacando-se as da educação e do meio ambiente. Neste último caso, deve exercer algum impacto a experiência do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que tem apoiado estados e municípios na formação de consórcios intermunicipais na área de coleta e destinação final de resíduos sólidos.

Por fim, existem três consórcios interestaduais no Brasil. O primeiro, formado em 2008 pelos estados do Ceará, do Piauí e do Maranhão, está voltado para a promoção do turismo na região, por meio da Agência de Desenvolvimento Regional Sustentável (ADRS), localizada em Parnaíba, no Piauí. Nesse mesmo ano, os governos de Alagoas e Sergipe implantaram um consórcio público para promover o desenvolvimento regional no baixo São Francisco. Já o Consórcio Interestadual de Saúde Pernambuco-Bahia, criado em 2009 com o apoio do Ministério da Saúde (MS) e das prefeituras municipais de Petrolina e Juazeiro, destina-se à gestão do Hospital de Urgências e Traumas de Petrolina.

Outra experiência importante de coordenação federativa são os conselhos de secretários estaduais. Dezenove conselhos e fóruns congregam secretários estaduais de diferentes pastas. São entidades que têm como foco promover a articulação dos estados e do Distrito Federal para debater questões de interesse comum, elaborar estratégias de ação coordenada e influir nas políticas que vêm do governo federal. A tabela 2 retrata essas organizações.

TABELA 2
Conselhos e fóruns de secretários estaduais

Ordem	Conselho ou fórum	Ano de criação
1	Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)	1975
2	Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS)	1982
3	Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura	1983
4	Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)	1983
5	Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (Consecti)	1987
6	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD)	1991
7	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento (Conseplan)	2000
8	Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública (CONSESP)	2003
9	Fórum Nacional de Secretários de Turismo	2003
10	Fórum Nacional de Secretários de Trabalho (FONSET)	Sem informação
11	Fórum Nacional de Secretários de Agricultura (FNSA)	Sem informação
12	Fórum Nacional de Secretários de Habitação	Sem informação
13	Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social	Sem informação
14	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária	Sem informação
15	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento Ambiental	Sem informação
16	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Transportes	Sem informação
17	Fórum Nacional de Secretários para Assuntos de Energia	Sem informação
18	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	Sem informação

Fonte: Abrucio e Sano (2009).

Vale comparar dois casos de associativismo governamental por meio desse modelo, uma mais bem-sucedida e outra com resultados que geralmente atrapalham a coordenação federativa. O primeiro é o CONASS e o segundo é o Confaz.[3]

O Conselho Nacional de Secretários de Saúde é uma entidade de direito privado sem finalidade econômica e resulta de uma articulação entre os secretários estaduais de saúde. A sua origem resulta da necessidade de enfrentar

3. Esta parte do texto é baseada em Abrucio e Sano (2009).

problemas similares em termos de infraestrutura e da percepção de que o governo federal deveria ampliar o financiamento para as redes estaduais de saúde, descentralizando o sistema.

O intuito dessa organização era o de tornar as secretarias estaduais "mais participantes do esforço de reconstrução do setor saúde, como parte de uma ampla pauta social" (CONASS, 2003a, p. 9). Em seus primeiros anos, a entidade pautou-se por atividades pontuais, "dado o estágio ainda primário de organização da gestão da saúde no País" (*op. cit.*). Além do mais, "havia pouco espaço, de fato, para uma representação nacional de gestores, fossem estaduais ou municipais, pois as negociações eram feitas caso a caso, além de estarem impregnadas de uma racionalidade político-partidária, de base local e regional" (*op. cit.*, p. 12).

Do ponto de vista sistêmico, o conselho passou a pressionar a União por mudanças, principalmente a unificação da política, então a cargo de dois ministérios, o MS e o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), sendo este o responsável pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e pelos hospitais federais. A principal preocupação, porém, era quanto ao financiamento das ações de saúde pelos governos estaduais, dado o aumento da demanda por parte da população e a centralização de ações e recursos no poder central. A essas demandas seguiu-se um processo de descentralização, por iniciativa do MPAS, que implementou o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), em 1987.

A Constituição Federal de 1988 conferiu às ações e aos serviços de saúde o caráter de sistema único, composto por redes regionalizadas e hierarquizadas. Dito de outra forma, projetou a imagem de um sistema de abrangência nacional, organizado por meio de redes que obedeceriam a critérios regionais e com diferentes atribuições. A formação desse sistema nacional, denominado SUS e coordenado nacionalmente pelo MS, foi regulamentada pela suprarreferida Lei Federal nº 8.080/1990.

Ao longo das duas últimas décadas, o Executivo Federal editou sucessivas Normas Operacionais Básicas (NOB), Normas Operacionais da Assistência à Saúde (Noas) e o Pacto de Gestão, medidas que procuraram operacionalizar e aperfeiçoar o SUS. O que passou a estar em disputa foram as características e o processo de implementação das alterações necessárias para conformar o sistema, criando um campo fértil para as tensões entre as esferas de governo, particularmente entre a União e os governos subnacionais.

A literatura especializada em saúde aponta que a construção da primeira NOB, de 1991, não contou com a participação do CONASS nem do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), sendo produto da burocracia do INAMPS. Nesse contexto, o CONASS e o CONASEMS apre-

sentaram uma demanda ao Conselho Nacional de Saúde (CNS), solicitando a criação de uma comissão intergovernamental para discutir e definir os rumos da descentralização na saúde (MIRANDA, 2003, p. 169). Apesar do apoio formal do CNS, essa instância somente foi criada formalmente pela NOB editada em 1993. No meio tempo, entretanto, já ocorriam encontros oficiosos entre os técnicos das três esferas e que foram oficializados pelo MS com a criação do Grupo Executivo de Descentralização (GED). As reuniões informais e sua evolução para o GED representaram a formação de uma cultura tripartite que culminou nas comissões intergestores, consolidando as arenas de negociação entre os governos.

No âmbito nacional, funciona a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), integrada paritariamente por representantes do MS, do CONASS e do CONASEMS. No nível estadual, existe a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), composta de forma paritária por dirigentes da Secretaria Estadual de Saúde e do órgão de representação dos secretários municipais de saúde de cada estado. São estruturas que reúnem as demandas das esferas de governo em uma mesa de negociação, que define os rumos da descentralização e da operacionalização do SUS.

A NOB no 1/1993, ao reconhecer o CONASS e o CONASEMS como instâncias legítimas de representação dos governos subnacionais nas questões relativas à saúde, reforçou sua atuação na articulação horizontal, já que essas entidades devem produzir uma posição comum entre seus membros antes de defendê-las na CIT. É preciso ressaltar, entretanto, que da mesma forma que a criação da CIT se deu por meio de uma portaria ministerial, outro ato administrativo pode extinguir essa instância de negociação. Apesar dessa aparente fragilidade institucional, pode-se dizer que há um processo de *path dependence*.

Embora as pesquisas reconheçam a relevância da CIT como instância de negociação e deliberação em que afloram os conflitos intergovernamentais, é possível destacar ainda mais a importância dessa arena. Na verdade, trata-se de uma das mais importantes inovações no sistema federativo brasileiro, que equacionou a questão da representação dos interesses dos governos subnacionais nos processos decisórios. Não significa que seja a única forma possível, nem que esteja isenta de problemas. A força de um nível de governo em relação aos demais, por exemplo, pode desequilibrar o jogo e levar à ruptura.

Durante o governo FHC, começou-se a discussão sobre uma nova NOB. Apesar das negociações, as duas entidades representativas dos secretários de saúde manifestaram-se contrários à postura do MS e de seus dirigentes, que estariam dificultando o diálogo e abusando do uso de portarias ministeriais (MIRANDA, 2003). Segundo Carvalho, os representantes do CONASEMS participaram "de muitas rodadas de negociação, não se pode negar, mas a decisão final foi unilateral do Ministério da Saúde. Houve uma suposta negociação na CIT e no CNS. Mas,

ao fim, as decisões foram unilaterais em meio às negociações" (2001, p. 443).

A implementação da NOB nº 1/1996 iniciou somente em 1998, "em nome do controle dos gastos e da tensão social supostamente gerada na 10ª Conferência Nacional de Saúde" (SANTOS, 2007, p. 434). Percebe-se, então, que o MS passou a adotar postura mais hierárquica frente às unidades federadas. Essa postura é similar ao quadro mais geral de fortalecimento do Executivo federal frente às demais instâncias, no contexto da crise fiscal do fim dos anos 1990, mas cabe frisar que na área de saúde estavam em funcionamento fóruns que deveriam tornar esse processo mais complexo e negociado.

Em reação, a CIT procurou elaborar uma nova norma, denominada de Noas, com vista à regionalização da assistência à saúde. Aprovada no início de 2001, a Noas "estabeleceu uma nova estratégia de financiamento, programação e operacionalização de sistemas, serviços e ações de saúde; com ênfase no fortalecimento do nível estadual de gestão e no financiamento diferenciado por grupos de procedimentos tecnológicos" (MIRANDA, 2003, p. 194).

Apesar de toda a articulação intergovernamental durante a elaboração da Noas nº 1/2001, esta não chegou a vigorar, sendo reeditada na forma da Noas nº 1/2002, cuja principal característica era a busca da regionalização das ações em saúde por níveis de complexidade. No novo modelo, em outubro de 2004, todos os estados estavam habilitados em gestão plena e, no caso dos municípios, apenas 15 não estavam habilitados em alguma modalidade de gestão (SOLLA, 2006, p. 336-337). Essa adesão motivou os gestores das três esferas a buscar alternativas para aprofundar o processo de descentralização. Assim, a partir desse mesmo ano, passou a ser discutido, no âmbito da CIT, o Pacto de Gestão, lançado em 2006.

A proposta do Pacto de Gestão é extinguir as atuais formas de habilitação e substituí-las por um termo de compromisso, no qual estejam expressas as responsabilidades sanitárias, as ações de saúde que o município ou o estado se comprometem a desenvolver. O Pacto de Gestão avança mais em direção ao modelo de autoridade interdependente, propondo um processo mais compartilhado. Logo, a articulação horizontal feita pelo associativismo dos estados tem sido importante para equilibrar as barganhas federativas e produzir um jogo de coordenação intergovernamental mais negociado, transparente e efetivo.

Caso bastante diferente é o do Conselho Nacional de Política Fazendária, instituído em 1975 para coordenar a concessão de benefícios fiscais relacionados ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Para tanto, representantes da União e dos estados deveriam reunir-se para discutir e aprovar, sempre por unanimidade, os incentivos fiscais que seriam concedidos. Na verdade, na lógica unionista-autoritária prevalecente durante a Ditadura Militar, o governo federal

comandava as reuniões do conselho e promovia a "harmonização do ICM".

A criação do Confaz era parte da ampla reforma tributária promovida no fim dos anos 1960 sobre a qual se assentam as bases do sistema tributário nacional que vigoram até hoje. Embora tenha sido bastante inovadora, adotando os mais modernos conceitos em matéria tributária, essa reforma introduziu um equívoco conceitual: "a existência simultânea de dois impostos incidentes sobre o valor agregado em um único sistema tributário e a concessão do principal deles, o ICM, aos estados" (VIOL, 2000, p. 20). Consequentemente, os avanços obtidos em outros países com a adoção do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) não se reproduziram no Brasil. Como definiu Panzarini:

> A questão macro do problema é de outra ordem: o IVA é um imposto de natureza nacional e todos os países que o adotaram o colocaram na competência federal. No Brasil, ele pertence aos Estados e daí a confusão toda: guerra fiscal, glosas de crédito, complexidade, passeio de notas fiscais entre Estados, "aduanas" interestaduais coletando imposto nas fronteiras, etc. A instituição de um imposto mais simples e eficiente implicará aceitação de perdas orçamentárias e de poder político por parte dos Estados, o que, mais uma vez, dificultará sua aprovação (PANZARINI, 2007).

A alocação estadual do principal imposto sobre o valor agregado criou uma situação difícil de ser revertida, ativando um processo de *path dependence* que inviabilizou todas as iniciativas de reforma tributária, apesar do diagnóstico praticamente consensual sobre a necessidade de mudança e apresentação de diversas soluções alternativas.

Com a redemocratização, o enfraquecimento do governo federal e o fortalecimento dos governos subnacionais repercutiu no Confaz, com a gradativa perda do poder de influência da União neste conselho. A retomada dos investimentos, principalmente do setor automotivo, no início dos anos 1990, levou a uma disputa entre os estados para a atração dessas novas empresas e para a preservação do parque industrial já instalado. A ausência de uma política de desenvolvimento regional liderada pelo governo federal é apontada por muitos especialistas como um dos principais elementos para a eclosão dessa guerra fiscal (ABRUCIO, 2005; PRADO, 1999, 2007; VIOL, 2000). O Confaz, criado exatamente com a finalidade de disciplinar a concessão de benefícios fiscais, demonstrou-se inócuo, já que é fortemente influenciado pela autonomia dos estados em matéria tributária, dificultando a coordenação da política fiscal.

A incapacidade demonstrada pelo Confaz em cumprir com o seu papel de promover a harmonização tributária levou alguns especialistas a propor sua extinção. Entretanto, essa medida não levaria ao fim da competição entre os estados. Ademais, há outro lado nessa questão: o Confaz cumpre um papel cooperativo pouco ressaltado pela literatura, constituindo-se em uma arena de barganha, em que os estados se aliam para pressionar o governo federal.

No caso da guerra fiscal, apesar do Confaz ter fracassado na mediação do conflito, este promoveu a "discussão sobre a matéria tributária (...). Se o fórum não existisse, o Governo Federal teria total controle sobre as questões tributárias" (DALL'ACQUA *apud* ABRUCIO; SANO, 2009).

O Confaz também vem sendo um importante fórum de intercâmbio de experiências no âmbito da gestão tributária, como na disseminação do Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PMAFE) ou na assessoria técnica à elaboração de convênios e regulamentos, a cargo da Comissão Técnica Permanente (Cotepe) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), composta por técnicos de vários estados. Esta arena também tem se mostrado importante do ponto de vista do compartilhamento de inovações, pois não somente projetos de alguns estados foram adotados por outros, mas a articulação entre técnicos de diferentes regiões gerou novidades importantes, como é o caso da nota fiscal eletrônica.

A falta de coordenação federativa na área tributária resulta do legado histórico da Ditadura Militar, principalmente a destinação do principal imposto sobre o valor agregado aos estados e o estabelecimento do princípio da cobrança do ICMS na origem; da maior autonomia política dada aos estados; e da falta de uma política de desenvolvimento regional por parte da União. Embora o Confaz não consiga alterar essa ordem, sua existência tem permitido avanços, exercendo um papel de coordenação interestadual no âmbito técnico que não pode ser ignorado.

Se a área da saúde pública goza de uma política nacional, consubstanciada no SUS, isso não ocorre na área fazendária, na qual não se consegue adotar o princípio *shared decision making*. Apesar de a CIT ter sido criada por portaria ministerial, com menor força e estabilidade institucional do que o decreto que instituiu o Confaz, a manutenção dessa arena é reforçada pelo forte consenso que existe em torno da agenda da saúde pública, exatamente o contrário do que ocorre na área fazendária.

6 SISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E COORDENAÇÃO FEDERATIVA: O CASO DAS POLÍTICAS SOCIAIS[4]

A resposta mais bem-sucedida ao federalismo compartimentalizado encontra-se no desenho de sistemas federativos de políticas públicas. Suas origens estão em três fontes: a existência de normas constitucionais em prol da interdependência federativa; a reação do governo federal, em várias políticas públicas, contra os resultados negativos do processo descentralizador fragmentador que foi hegemônico durante a primeira metade dos anos 1990; e o exemplo do SUS, no qual percebeu-se, desde o início, as virtudes da construção de um modelo de descen-

4. Esta parte do texto é baseada em Franzese e Abrucio (2009).

tralização ancorado em uma política nacional.

A visão coordenadora que vem se instalando nos sistemas federativos de políticas públicas não propõe o empoderamento da União e o retorno ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, aponta na direção de uma negociação constante com estados e municípios autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais.

O que vem sendo feito, com maior ou menor sucesso em diversos setores, é o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental, por intermédio de normas com validade nacional; e a indução à assunção de tarefas, por meio da redistribuição de recursos entre as esferas de governo e de instrumentos de auxílio financeiro condicionado às municipalidades. Entretanto, como a maior parte destas ações vem da União, os Estados brasileiros ainda não assumiram um papel coordenador junto aos municípios, tal qual acontece em diversos países federativos, o que geraria maior equilíbrio intergovernamental.

Tais estratégias de coordenação têm sido implantadas desde meados dos anos 1990, em setores como educação, saúde pública, assistência social e, mais recentemente, segurança pública. O paradigma predominante é o conceito de sistema, que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador nas mãos da União, mas com grande autonomia dos governos subnacionais. Ademais, esse modelo envolve a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais e verticais. Nessa linha, estão os fóruns bipartite e tripartite no SUS e os conselhos de secretários estaduais, sobre os quais versou a seção anterior.

O conceito de sistema de políticas públicas ganhou força por conta da experiência do SUS. Estruturado sobre uma proposta de universalização, sua estrutura federativa baseia-se na criação de um modelo organizador da descentralização aos municípios, com um papel importante da União na adoção de normas regulamentadoras e de controle. Nesse caso, tratou-se de combinar o princípio descentralizador, com prioridade à municipalização, com um sentido de política nacional, presente nas ideias centrais de hierarquização e regionalização da prestação dos serviços.

Essas ideias gerais estão presentes em normas federais, em especial na Constituição Federal de 1988, nas Leis Federais nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990 e nas NOBs, particularmente as promulgadas em 1991 e 1993, referidas na seção anterior. Mesmo com um projeto de descentralização equilibrado, fez-se necessária a criação de outros incentivos federais à adoção de políticas de cunho nacional, com o intuito de coordenar melhor o gasto público em saúde. Isso começou a ocorrer a partir da NOB nº 1/1996, e ficou mais claro com a criação, em 1997, do Piso Assistencial Básico (PAB), que criou um piso mínimo para o repasse de recursos aos municípios, adicionado de uma parcela variável, que buscava incentivá-los

a adotar uma série de medidas consideradas fundamentais do ponto de vista da política nacional, tais como ações de vigilância sanitária, o Programa Saúde da Família etc. Desse modo, procurava-se induzir uma municipalização que combatesse às desigualdades regionais e obedecesse aos padrões nacionais de qualidade.

O modelo federativo do SUS também tem como característica básica a presença de arenas governamentais de participação, as quais devem atuar para fortalecer a construção de consensos sobre a política e o controle sobre o poder público. Além dessas estruturas, ocorre a cada quatro anos a Conferência Nacional da Saúde, que agrega mais atores sociais e dá à política um sentido nacional e de longo prazo.

Os sucessos da engenharia institucional federativa da política pública de saúde são marcantes, em comparação com outras áreas. Não obstante, persistem alguns problemas, entre os quais a dificuldade de montar-se um modelo regionalizado mais efetivo e eficiente. Embora essa área apresente o maior número de consorciamentos intermunicipais no Brasil, a descoordenação e a competição ainda ocorrem entre as redes municipais. Esse fenômeno é especialmente grave nas regiões metropolitanas, em que produz uma enorme desarticulação entre as cidades e o "efeito carona" está bastante presente. Outro problema é a indefinição do papel atribuído ao governo estadual, tanto na qualidade de executor, como principalmente no papel de coordenador das relações entre as municipalidades. A situação mal resolvida dos estados no arranjo federativo da saúde pública tem implicações até mesmo financeiras, pois a maioria não investe o percentual mínimo definido na Emenda Constitucional (EC) nº 29/2002.

Os problemas federativos da saúde pública não impedem que outros setores procurem adotar o paradigma do sistema, como é o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Mas, antes de chancelar-se uma atitude meramente mimética, vale ressaltar os fatores que possibilitaram os êxitos do SUS.

Em primeiro lugar, a opção por uma estratégia descentralizadora mais equilibrada tem a ver com o legado da experiência preliminar de descentralização por meio do SUDS, organizado no fim dos anos 1980, sob a coordenação de uma estrutura administrativa federal com capacidade e capilaridade suficientes para desempenhar o papel de coordenador. Em segundo lugar, a existência de uma coalizão entre os técnicos da área pôde produzir consenso em torno de um modelo de federalismo que compatibilizava autonomia e interdependência, além de permitir sua conversão em um grupo com unidade e poder de pressão, com hegemonia na burocracia estatal e influenciando a escolha das políticas pelos ministros. Por fim, a visão baseada no fortalecimento das arenas de discussão e deliberação no campo federativo favoreceu o processo de negociação e gerou aprendizado constante.

A área de assistência social também incorporou a lógica do sistema federativo de políticas públicas. Seu legado é uma estrutura bastante fragmentada,

representada pela agregação de diferentes programas, promovidos por diferentes agências governamentais de distintos níveis e instituições filantrópicas, de modo desarticulado e descontínuo. Mesmo na esfera federal havia desarticulação intragovernamental entre as diferentes instituições prestadoras de serviço. No que se refere à abrangência da política, o seu foco tradicional sempre foi os mais pobres, e não havia qualquer proposta de universalização (ARRETCHE, 2000).

A CF/88 menciona as diretrizes da universalização e da descentralização, mas não constitucionalizou um sistema de assistência social. Apesar de também contar com uma Lei Orgânica (Lei Federal nº 8.742/1993), que reafirma a diretriz de descentralização, sua implementação deu-se de forma lenta e incipiente.

Assim como o SUS, desde 1997, a área de assistência social formula NOBs. Porém, antes da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, não existia uma NOB estruturadora de um sistema capaz de estabelecer a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo, os níveis de gestão de cada uma dessas esferas e os mecanismos e os critérios para a transferência de recursos. A partir desse momento, o desenho da política também passa a visar à universalização do acesso, por meio da criação de redes de serviços descentralizadas e hierarquizadas. Da mesma forma, o sistema passa a vincular o repasse de recursos federais à adesão dos governos subnacionais, permitindo aos municípios optar pela habilitação em diferentes níveis de proteção social (SPOSATTI, 2004).

A partir desse novo desenho, os municípios foram estimulados a implantar uma rede de atenção básica, por meio da criação de Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e de Centros de Referência Especializada em Assistência Social (Creas). À semelhança da área de saúde pública, observa-se que o sistema transfere não apenas recursos, mas a gestão das unidades para o nível local, criando condições para que, com o desenvolvimento da política, surja uma burocracia e uma clientela local, fortalecendo o ente subnacional e reduzindo a possibilidade de mudanças por meio de ações unilaterais do governo central.

O desenvolvimento da política também colabora com o fortalecimento dos fóruns federativos de negociação, semelhantes aos existentes na saúde. O funcionamento das CIBs e da CIT do setor, bem como das instâncias de articulação horizontal dos estados e municípios, o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), favorece a consolidação de um padrão de negociação intergovernamental.

Apesar de toda essa estrutura, a principal política nacional de assistência social, o Programa Bolsa Família (PBF), é formulado e implementado integralmente no nível nacional, completamente à margem do Suas. Esse caso demonstra a fragilidade do sistema.

Apesar de não terem discricionariedade alguma sobre o desenho do PBF, os governos municipais são essenciais para o sucesso dessa política, uma vez que realizam o cadastramento das famílias e a fiscalização do cumprimento das condicionalidades estabelecidas. Por essa razão, a implantação do programa prevê o repasse de recursos destinados ao fortalecimento da gestão local, com base no índice de gestão descentralizada (IGD), criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para medir a qualidade da gestão municipal do programa.

Cabe também analisar a questão do sistema federativo de políticas públicas na área da educação. Diferentemente da coalizão sanitarista, os atores vinculados à educação não conseguiram construir um consenso sobre o processo descentralizador. Prefeitos, governadores e movimentos sociais atuaram em prol da descentralização. Por outro lado, o grupo formado pelos atores políticos e burocráticos do governo federal combateu firmemente a fragmentação. O fortalecimento político-institucional do Ministério da Educação (MEC) durante a Ditadura Militar legou capacidade de reação a esse bloco, que soube conversar com as regiões menos desenvolvidas e demonstrar a necessidade de uma dimensão nacional para a área.

No geral, a CF/88 é bem equilibrada, do ponto de vista federativo, ao tratar da questão da educação. A divisão de competências descentraliza a execução dos serviços, dando um peso importante aos municípios, ao mesmo tempo em que garante as bases financeiras do processo e impõe a adoção de uma gestão democrática no plano local, para garantir o controle social e evitar a oligarquização do municipalismo.

Em segundo lugar, a CF/88 conta com elementos matizadores de uma descentralização centrífuga, que seria prejudicial a um país tão desigual. Nesse campo, entram a noção de competência comum, segundo a qual um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos; e a definição de um papel importante à União, convidadas a produzir diretrizes nacionais e agir "de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios" (Constituição Federal de 1988, Art. 211, § 1º).

Essa lógica completa-se com a noção de um regime de colaboração, cujo objetivo é articular os entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem. Dada a existência de redes duais, particularmente no ensino fundamental, de competências comuns e de ações supletivas da União, seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas, capazes de provocar uma piora na qualidade da política. Desenha-se, aqui, o federalismo cooperativo proposto para a área educacional, reforçado posteriormente pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei Federal nº 9.394/1996).

Cabe ressaltar que a nomenclatura "regime de colaboração" só foi utilizada nas regras relativas à área de educação, embora outros setores possuam previsão constitucional de formas colaborativas, e essa ideia esteja presente também no Art. 23, que delega para lei complementar a competência de regular a cooperação entre os níveis de governo. Desse modo, é possível pensar que a questão da coordenação federativa goza de aspectos comuns a várias áreas, além dos específicos da política educacional.

A implementação do modelo educacional previsto na CF/88 não seguiu todos os passos previstos. A municipalização do ensino não ocorreu na velocidade esperada e concentrou-se principalmente nos pequenos municípios rurais, gerando problemas na distribuição das matrículas do ensino fundamental. É interessante observar que, entre 1980 e 1994, os estados expandiram sua participação nas matrículas totais, enquanto os municípios reduziram seu espaço (ABRUCIO; COSTA, 1999, p. 150).

A fragilidade dos resultados posteriores a 1988 deveu-se à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na área da educação. A municipalização restou vinculada às negociações políticas entre estados e municípios, sem que houvesse uma arena institucional ou critérios claros de repasse de funções, de modo que esse processo dependeu muito mais do jogo de poder federativo do que da política educacional em si mesma. Não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo, e sua necessária colaboração. Oliveira assim interpretava o modelo vigente nos anos 1990:

> No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de "regime de colaboração". Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (OLIVEIRA, 1998).

A sensação de fracasso do regime de colaboração incitou o governo federal a pensar alternativas para esse problema, adotando algumas ações. Uma destas foi a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar Franco, com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater desigualdades. Programas e recursos vêm sendo distribuídos a governos subnacionais ou, como grande inovação, à própria comunidade escolar. É bem verdade que a atuação nacional da União já ocorria durante a Ditadura Militar, mas agora há mais transparência e participação dos governos subnacionais, inclusive com maior respeito à diversidade dos entes federativos.

O governo FHC impulsionou essa ação nacionalizante, instituindo critérios de avaliação para a distribuição de recursos. O governo Lula continuou na mesma trilha, aperfeiçoando os indicadores que mensuram os resultados e ampliando o leque de temas de atuação nacional do governo federal. Os efeitos desse tipo de coordenação federativa são importantes, mas não resolvem estruturalmente os problemas da cooperação e da responsabilização entre os níveis de governo. Pode-se dizer que tais programas fazem parte da função supletiva e redistributiva da União e que o regime de colaboração beneficia-se disso, mas a coordenação intergovernamental na área de educação deveria envolver outros aspectos.

Logo, a ação mais importante para efetivar um regime de colaboração ter sido a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996. A mensagem presidencial que acompanhou o encaminhamento do projeto ao Congresso Nacional dizia que:

> [a Constituição Federal de 1988] não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais. (...) em conseqüência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. (...) a dispersão dos esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar [porque] a distribuição de recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996 *apud* ABRUCIO; FRANZESE, 2008).

O FUNDEF apresentava importantes novidades. A primeira foi criação de um fundo, que aglutinaria 60% dos recursos destinados aos estados e seus municípios e cujo objetivo seria redistribuir o dinheiro conforme o tamanho da rede, em termos de matrículas. Isso levou, sobretudo, à redistribuição horizontal de recursos entre as municipalidades em cada estado, incentivando a assunção de responsabilidades no ensino fundamental. Com isso, estabeleceu-se que uma parte desse orçamento seria destinada ao pagamento do salário e à capacitação dos professores, o que teve algum impacto sobre a redução da desigualdade de condições entre os entes. Por fim, estabeleceu-se que caberia à União disponibilizar verbas suplementares aos estados que não conseguissem atingir um piso de financiamento por aluno/ano.

Os dados demonstram que o FUNDEF cumpriu o objetivo de aprofundar a municipalização do ensino fundamental, ampliando a cobertura do sistema e aproximando-o da universalização do acesso. Houve aumento dos recursos destinados pelos municípios em todos os estados da Federação, principalmente na região Nordeste, ao mesmo tempo em que houve um grande crescimento da rede

municipal.[5] Ademais, a lógica do "dinheiro segue a matrícula" obrigou a uma maior responsabilização dos entes.

Os bons resultados do FUNDEF eram evidentes, e o governo Lula manteve boa parte de suas diretrizes quando da criação, em 2006, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cujo objetivo central reside na expansão do sistema anterior à educação infantil e ao ensino médio. Entretanto, cabe ressaltar que houve uma mudança significativa no processo decisório, que expressa uma crítica federativa ao modelo adotado pelo governo FHC. Muitos estados e municípios sentiram-se alijados do processo de formulação do FUNDEF e quiseram ter uma participação maior. Nesse sentido, prefeitos, governadores e fóruns federativos existentes na área de educação, como o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), foram fortemente envolvidos em todo o processo.

O sucesso desses fundos federativos não pode esconder os problemas que ainda persistem no plano intergovernamental. Se eles conseguiram ampliar os recursos repassados aos governos que se responsabilizam pela política, mexeram pouco com as desigualdades regionais que marcam a Federação brasileira. Para tanto, seria necessário que a União não apenas complementasse o orçamento destinado ao cumprimento da meta básica, mas também fizesse política redistributiva. Caso contrário, a equalização ocorre em patamar muito baixo e as redes dos estados mais ricos tendem a ter uma diferença substancial de condições em relação aos demais.

A distribuição de recursos, ademais, responde à questão da cobertura (eficácia), e não utiliza indicadores de eficiência e efetividade da política. Nesse sentido, a universalização do acesso não é acompanhada de instrumentos que permitam aos fundos melhorar a qualidade do gasto em educação. Nesse quesito, a coordenação federativa ainda é fraca, não obstante deve-se realçar o programa de assistência técnica recentemente implementado pelo governo federal para auxiliar os mil municípios com o pior Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Embora a passagem do FUNDEF ao FUNDEB tenha conhecido uma melhora nos termos de negociação intergovernamental, não ocorreu a institucionalização dos fóruns federativos capazes de atuar em prol do regime colaborativo. Essa é uma diferença importante da área da educação em relação à saúde ou à assistência social. Sem essas arenas, os avanços dependerão mais da força de cada ente, e haverá pouca capacidade de controlar o fluxo e as consequências do processo decisório. Em outras palavras, a Federação fica menos equilibrada e com menor *accountability* quando não há instituições adequadas para o processo de deliberação.

5. Entre os trabalhos que realçam estes resultados e apresentam os dados aqui comentados, ver Sumiya e Franseze (2004) e Prado (2003).

As melhorias na coordenação federativa ocorridas nos dois últimos governos não implicam dizer que o país tenha hoje um regime de colaboração efetivo. Mesmo com a maior municipalização e responsabilização no ensino fundamental, ainda existem lugares em que há uma forte divisão da rede entre estados e municípios e, exceto pelos mecanismos financeiros vinculados ao volume de matrículas, não existe outro indutor de coordenação entre eles. É verdade que alguns governos estaduais têm implantado ações importantes em prol do regime de colaboração, em especial o Rio Grande do Sul e o Mato Grosso. Tais casos são interessantes para o aprendizado da política pública, mas constituem exceções.

O regime de colaboração na área de educação exigiria basicamente a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição das competências ou a adoção de medidas para induzir o papel coordenador dos governos estaduais e o fortalecimento da cooperação e do associativismo entre os municípios. Também seria importante repensar a miríade crescente de ações do governo federal, que envolvem todos os níveis de ensino, na sua articulação com os governos subnacionais. Nesse caso, a construção de um sistema único de educação seria a resposta, algo que já está sinalizado na EC nº 59 2009. Pela primeira vez na história da política educacional, procura-se articular um regime de colaboração federativa com um sistema nacional. Este é o maior desafio para a articulação federativa na área de educação, ao longo dos próximos anos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou ressaltar a importância da coordenação federativa e os avanços ocorridos no Brasil nos últimos anos, em particular no campo do associativismo territorial e no que se refere aos sistemas de políticas públicas.

Obviamente, há várias incógnitas e problemas importantes nessas duas formas de cooperação e coordenação, como é o caso das regiões metropolitanas. A opção mais municipalista adotada pelos constituintes enfraqueceu bastante as regiões metropolitanas, cuja regulação passou aos estados, que tiveram, no geral, pouco interesse em atuar para coordenar esses territórios, principalmente ao longo dos anos 1990. Recentemente, há um esforço maior em prol do fortalecimento da institucionalidade metropolitana, fruto de quatro processos: *i*) disseminação do sucesso da experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC; *ii*)surgimento de novas alianças entre o governo estadual e o do município de capital, como nos casos de Belo Horizonte e Recife; *iii*) criação da figura normativa do consórcio de direito público; e *iv*) maior atuação do governo federal, em especial com o retorno das políticas urbanas de grande porte, durante o governo Lula.

É possível dizer que as regiões metropolitanas encontram-se melhores agora do que há dez anos. Mas é preciso criar mecanismos e coalizões políticas que incentivem e fortaleçam a atuação dos governos federal, estadual e municipal em um arranjo compartilhado de gestão. Mesmo com os avanços expostos anteriormente, as duas maiores regiões metropolitanas do país, de São Paulo e do Rio de Janeiro, ainda têm um alto grau de ingovernabilidade federativa.

Outro exemplo negativo é o fracasso em articular sistemicamente a política de segurança pública. Não que a criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) tenha sido um erro, ou que não tenha tido nenhum efeito. O ponto é que a cooperação entre os estados e a União continua frágil, e o governo federal precisa investir mais nesse setor do que vem fazendo.

De qualquer modo, as experiências bem-sucedidas de coordenação federativa apontam pelo menos dois caminhos que precisam ser seguidos: o associativismo territorial e a lógica de sistema de políticas públicas. Essas duas formas de coordenação deverão adaptar-se às peculiaridades regionais e às setoriais, mas pode-se afirmar que a potencialidade desses instrumentos é muito grande.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999 (Pesquisas, n. 12).

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. 1. ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007, p. 13-31. v.1.

_____. Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas. *In*: FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, A. M. (Org.). **Políticas públicas, federalismo e redes de articulação para o desenvolvimento**. 1. ed. Joaçaba: UNOESC, FAPESC, 2008, p. 61-90. v.1.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. *In*: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO (CONSAD). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Brasília: CONSAD, 2006.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2009.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizado e desafios da coordenação interestadual. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33. São Paulo, 2009.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. **Associativismo municipal no Brasil**: tendências e desafios. Brasília, BID, União Europeia, Programa Brasil Municípios, 2010. Mimeografado.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Pesquisas, n. 24).

ALENCASTRO, L. F. **O trato dos viventes**: formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo democracia e governo no Brasil.Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB**, São Paulo, n. 51, 2001.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, 2002.

_____. **Estado Federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BRASIL. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social, Brasília: Congresso Nacional, 2004.

BURGESS, M. Federalism and Federation: a reappraisal. *In*: BURGESS, M.; GAGNON, A. (Org.). **Comparative Federalism and Federation**. London: Harvester, Wheatsheaf, 1993.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. **Estado e partidos políticos no Brasil, 1930 a 1964**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CARVALHO, G. A inconstitucional administração pós-constitucional do SUS através de normas operacionais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 6, n. 2, 2001.

CARVALHO, J. M. Federalismo Y centralización en el Imperio brasileño: historia Y argumento. *In*: CARMAGNANI, M. **Federalismo latinoamericanos**: México/ Brasil/Argentina. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

COHN, A. Caminhos da reforma sanitária. **Lua Nova**, n. 19, p.123-140, 1989.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). **CONASS 20 anos**: celebrando a nossa trajetória – a força dos estados na garantia do direito à saúde. Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.conass.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Para entender a gestão do SUS**. Brasília, 2003b. Disponível em: <http://www.conass.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2006.

_____. **Relatório de gestão da diretoria do CONASS**: atividades e resultados. Brasília, abr. 2005/abr. 2006 (CONASS Documenta 11).

_____. **CONASS 25 anos**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.conass.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2006. (Coleção Progestores).

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. *In*: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação.** Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 105, set./dez. 2008.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. *In*: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DRAIBE, S. As políticas sociais do Regime Militar. *In*: SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, M. C. (Org.). **21 anos de Regime Militar**: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1994.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. *In*: ROCHA, M. C. G. (Org.). **Reflexões para Ibero-América**: avaliação de programas sociais. Brasília: ENAP, 2009, p. 25-42.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

MEDEIROS, A. C**. Politics and Intergovernmental Relationship in Brazil 1964-1982**. New York: Garland Publishing, 1986.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005.

MIRANDA, A. S. **Análise estratégica dos arranjos decisórios na CIT do SUS**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Saúde Coletiva, Salvador, 2003.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, ENAP, 1997.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. (Org.). **Federalism and the Welfare State**: New World and European Experiences. New York: Cambridge University, 2005.

OLIVEIRA, J. B. A. Avanços e impasses na educação: à guisa de balanço. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 21, jan./mar., 1998.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Managing across levels of government**. Paris, 1997. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/14/1902308.pdf>. Acesso em: 14 set. 2010.

PANZARINI. C. Reforma tributária VIII: a missão. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 25 jan. 2007. Disponível em: <http://www.estadao.com.br>. Acesso em: 19 set. 2007.

PEREIRA, C. A política pública como caixa de pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na reforma sanitária brasileira – 1985-1989. **Dados**, v. 39, n. 3, p. 423-77, 1996.

PETERS, B. G.; SAVOIE, D. (Org.). **Governance in the Twenty-first Century**: Revitalizing the Public Service. Québec: Canadian Centre for Management Development, 2000.

PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. **ICMS**: evolução recente e guerra fiscal. Brasília: Ipea, 1996 (Texto para Discussão, n. 402).

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Tatcher, and the politics of retrenchment. New York: Cambridge University Press, 1994.

_____. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**: an International Journal of Policy and Administration, Hoboken, Wiley, v. 8, n. 4, 1995.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, UNICAMP, v. 13, p. 1-40, 1999.

_____. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

_____. **A questão fiscal na federação brasileira**: diagnóstico e alternativas. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Brasil: o estado de uma nação. Brasília: Ipea, 2007.

REZENDE, F. A moderna tributação do consumo. **Relatório da CERF**. Brasília: Ipea, 1993, p. 355-402. v. 2 (Texto para Discussão, n. 303).

SALLUM JR., B. J. **Labirintos**: dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, N. R. Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 2, p. 429-435, 2007. Opinião.

SOLLA, J. J. S. P. Avanços e limites da descentralização no SUS e o "Pacto de Gestão". **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 30, n. 2, p. 332-348, 2006.

SPINK, P.; BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Polis, FGV, EAESP, 2002 (Programa Gestão Pública e Cidadania).

SPOSATI, A. **A menina Loas**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

SUMIYA, L. A.; FRANZESE, C. Relações intergovernamentais e o FUNDEF: o caso do Estado de São Paulo. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 28. Curitiba: ANPAD, 19-27 set. 2004.

VIOL, A. L. **O processo de reforma tributária no Brasil**: mitos e verdades. Brasília: STN, 2000. V Prêmio de Monografia da Secretaria do Tesouro Nacional.

WATTS, R. Models of federal power sharing. **International Social Science Journal**, Ottawa, v. 53, n. 167, p. 23-32, 2001.

WERLE, F. O. C. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. *In*: WERLE, F. O. C. (Org). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Unijuí, 2006.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. 3. ed. California: Books, Cole Publishing Company, 1988.

CAPÍTULO 6

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM BALANÇO CRÍTICO DOS IMPACTOS DA LRF NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, tem ocorrido um processo de transformação na formulação e na implementação de políticas públicas em escala mundial, na direção de maior descentralização administrativa. No Brasil, esse processo vem ocorrendo na área de políticas sociais concomitantemente a reformas centralizadoras na área fiscal, que desenham um arranjo federativo complexo, no qual os entes federativos articulam-se de forma diferente nas várias áreas de ação governamental (ALMEIDA, 2005).

No entanto, a complexidade das relações federativas no Brasil se deve também a processos relacionados ao impacto da descentralização e da focalização das políticas sociais nas relações intergovernamentais. No âmbito da unificação das ações de transferência de renda social, por meio do Programa Bolsa Família, o governo federal tende a se relacionar diretamente com as esferas locais de governo (municípios), reduzindo ou até dispensando a participação da esfera intermediária de governo (estados) (AFONSO, 2007). Da mesma forma, nas políticas sociais universais – especialmente na saúde e na assistência social – esse processo também está ocorrendo (LEITE; FONSECA, 2007).

O grande marco dessas mudanças nas relações intergovernamentais no Brasil é a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Com relação aos municípios, nesses últimos 20 anos estão ocorrendo processos que questionam a herança histórica da formação do poder local no país. Historicamente, o município foi associado ao lugar do "mandão" (QUEIROZ, 1957), ao lugar da privatização das práticas públicas e de simplificação das relações sociais (LEAL, 1978), no qual a realidade social girava em torno do latifúndio, da escravidão e do coronelismo.

Na esteira dos movimentos pela redemocratização do sistema político, pela ampliação dos espaços de participação popular e pela valorização de experiências locais nos processos de decisão política, a CF/88 se constituiu como origem e solução dos dilemas que marcaram as relações intergovernamentais nos anos subsequentes. Por um lado, representou inequívoco marco no avanço da conquista de direitos sociais universais no país. Houve avanços nos campos da seguridade social (Art. 194), da saúde (Arts. 196 a 200), da assistência social (Arts. 203

a 204), nos direitos dos trabalhadores rurais (Art. 7º) e nos direitos difusos e coletivos – família, criança, adolescente e idoso (Arts. 226 a 230). Por outro lado, a Carta Magna deixou de definir como esses direitos seriam implementados na forma de políticas sociais pelos entes federativos, ao indicar áreas concorrentes entre os municípios, os estados e o governo federal. Ademais, o Art. 23 trata de competências comuns e cooperação entre entes federativos, mas não indica como seriam construídos os canais de cooperação institucional.

Dessa forma, a CF/88 aponta para um contexto complexo de relações institucionais, em que, concomitantemente, se descentraliza e centraliza o poder no sistema político, o que ocorre por meio de mecanismos fiscais e políticos. Podem-se destacar três aspectos da tendência à descentralização política. Com relação aos mecanismos fiscais, entre 1980 e 1990, houve aumento das frações de Imposto de Renda (IR) e de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferidas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que passou de 18% para 44%. Até setembro de 1988, o FPM representava 17% da arrecadação do IR e do IPI, e o FPE, 14%. A partir da promulgação da Constituição, em outubro de 1988, esses valores passaram, respectivamente, para 20% e 18% e, a partir de 1993, para 22,5% e 21,5%, referendando um processo que já vinha ocorrendo desde o início da década de 1980 (SERRA; AFONSO, 1991, p. 5-6). Os municípios foram os principais beneficiados das decisões tributárias adotadas em 1988, tendo aumentado sua participação no bolo fiscal para 17% em 2000.

Com relação aos mecanismos políticos, houve aumento do incentivo à criação de novos municípios em função das regras adotadas para distribuição de recursos via FPM e da conquista do *status* de membros da Federação obtido com a Constituição. Foram criados 1.465 novos municípios na década de 1990, um aumento de 30% nos últimos 16 anos, totalizando, em 2009, 5.565 municípios. Outro aspecto importante é a ampliação de espaços decisórios de formulação de políticas, com a criação de conselhos como uma das contrapartidas dos repasses de recursos no âmbito dos sistemas de políticas sociais.[1]

A tendência à centralização de poder com a Constituição pode ser observada, também, a partir de três aspectos. A despeito da criação dos conselhos, a CF/88 manteve as prerrogativas decisórias da esfera federal nas áreas sociais. Na saúde, por exemplo, o Ministério da Saúde (MS) é o grande formulador das diretrizes e do desenho das políticas do Sistema Único de Saúde (SUS), assim como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no caso do Programa Bolsa Família, e o Ministério da Educação (MEC), no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização

1. Para a discussão sobre os sistemas de políticas sociais, ver o capítulo 5 deste volume.

do Magistério (FUNDEF)/Fundo de Manutenção e Valorização da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Adicionalmente, ao mesmo tempo em que houve aumento das transferências tributárias para os estados e, especialmente, para os municípios, o governo federal promoveu a expansão dos seus próprios recursos tributários, oriundos das contribuições sociais. Esses recursos, não partilhados com os demais entes federativos e inteiramente à disposição da União, foram acrescidos com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), em vigor entre julho de 1993 e dezembro de 2007. Os recursos arrecadados com as contribuições – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e CPMF – aumentaram para 6,5% do produto interno bruto (PIB) em 2000, muito acima da cifra de 1,1% do PIB em 1990.

Durante a década de 1990, à recentralização fiscal na União por meio das contribuições sociais somaram-se outras iniciativas do governo federal: o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), em 1996 (LEITE, 2001; GARMAN; LEITE; MARQUES, 2001); a renegociação da dívida dos estados, iniciada nos marcos da Lei nº 9.496/1997, que regulamentou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira; e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em maio de 2000 (LEITE, 2006; TAVARES, 2005). Todas essas mudanças reduziram os espaços de autonomia financeira e fiscal dos entes federativos. Especialmente no caso da LRF, este fenômeno é importante, na medida em que a lei não foi regulamentada para evitar a inclusão da União nos rigores legais, ponto que será aprofundado adiante. Há, portanto, regras de administração das finanças públicas muito mais rígidas para os estados e os municípios do que para a União.

Nesse contexto de processos ambíguos desencadeados a partir da CF/88, houve inequívoco aumento da importância dos municípios na administração pública, por meio da ampliação de suas atribuições administrativas. Em meados da década de 1990, o governo federal conseguiu articular um processo de descentralização de encargos a partir de mecanismos de coordenação federativa, implementados com desenhos distintos nas diferentes áreas de políticas sociais, como o SUS, o FUNDEF e o FUNDEB, que serão abordados mais adiante.

Em síntese, os municípios atualmente se encontram diante de um quadro de sobreposição de duas agendas – a agenda da descentralização de políticas sociais e a de centralização das políticas fiscais –, o que gera grande tensão no âmbito dos governos locais. Como equacionar a organização administrativa de políticas sociais que antes não eram oferecidas pelos municípios e as exigências da rígida normatização de controle de gastos e nível de endividamento? Dados da Confederação

Nacional dos Municípios (CNM) indicam que, apesar de cada vez mais os municípios assumirem atribuições, sua participação no bolo de receita permanece a mesma. A receita disponível para os municípios em 2008, considerando-se apenas as transferências constitucionais, foi de R$ 183 bilhões, representando um crescimento em relação a 2002 de 138%. Esse crescimento se deveu mais ao aumento da arrecadação própria (152%) do que do desempenho das transferências (132%).

O quadro se agrava ainda mais com o grande déficit de capacidade de gestão e de financiamento dos municípios, que os enfraquece em demasia para o enfrentamento das agendas sobrepostas. Apesar dos esforços de aumento de arrecadação própria, dos 5,6 mil municípios existentes em 2009, 3 mil (ou cerca de 54%) dependiam das transferências do FPM. Dados da CNM indicam que 696 (50,9%) das 1,4 mil prefeituras mais dependentes do FPM estão nos estados de Minas Gerais, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte. Os municípios restantes estão em outros 17 estados. Em cinco deles nem há cidades com esse grau de dependência do fundo.

Ademais, há grande dificuldade em elevar a receita própria desta esfera de governo e contribuir para a redução do endividamento e déficit públicos, bem como para o aumento do controle social do Estado brasileiro. Atualmente, a grande dispersão entre as receitas tributárias de municípios com nível de renda e faixa populacional semelhantes revela um potencial tributário não explorado. O que também é verdade se considerado o fato de que os municípios com razoável padrão de arrecadação são justamente aqueles que tendem a investir mais em informatização, treinamento de funcionários e recadastramento de contribuintes, com ênfase na racionalização e modernização dos procedimentos administrativos já existentes.

Diante do quadro exposto, o objetivo deste texto é discutir os impactos da LRF nas municipalidades brasileiras a partir de quatro ordens de questões: políticas, institucionais, fiscais e de gestão. Além desta introdução, o texto conta com as seguintes seções: a contextualização política e econômica da criação da LRF; a LRF como instrumento de organicidade no quadro normativo do controle fiscal; as mudanças tributárias; o quadro de endividamento dos municípios; os impactos da LRF nas municipalidades; e as considerações finais.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DA CRIAÇÃO DA LRF

A despeito de uma série de críticas que a LRF suscita, argumenta-se aqui que essa lei é resultado de um processo incremental[2] de mudança na normatização das relações financeiras e fiscais entre os entes subnacionais que ocorre

2. Segundo o modelo incremental de tomada de decisão em políticas públicas de Lindblom (1959), o processo de tomada de decisão é do tipo *pari passu*, que ocorre por pequenos degraus, com comparações sucessivas de decisões anteriores; gera decisões marginalmente diferentes da situação que já existe e, desta forma, as mudanças no *status quo* são incrementais.

desde a década de 1980, como também representou uma etapa importante e inovadora desse processo. O advento da reforma administrativa, em meados da década de 1990, e o contexto de crise econômica e política, do segundo semestre de 1998, foram fatores importantes para explicar o processo decisório que gerou a lei.

A crise econômica da década de 1980, que reduziu as receitas fiscais dos entes federativos e limitou os canais de financiamento internacional, aconteceu em um contexto político marcado simultaneamente pelos processos de redemocratização e de descentralização fiscal. Naquele contexto, a saída encontrada pelos estados para enfrentar as restrições ao financiamento foi a adoção de medidas como emissão de títulos e precatórios, antecipações de receitas orçamentárias (AROs) e uso dos bancos estaduais como mecanismo de "quase-emissão" de moeda, sem a preocupação com a sustentabilidade temporal do endividamento. Havia regras de controle de gastos e de endividamento, assim como meios legais de punição para quem as infringissem, mas elas não eram aplicadas. Os pedidos de rolagem das dívidas dos estados no Senado Federal (SF) eram invariavelmente aprovados.[3]

Até meados da década de 1980, havia no Brasil um arranjo institucional-legal de finanças públicas absolutamente insatisfatório, que prejudicava a boa conduta macroeconômica (TAVARES, 2005). Basicamente, não era clara a definição das competências das autoridades monetárias e fiscais. Existiam, na prática, dois orçamentos federais e não havia um órgão que realizasse as funções de Tesouro Nacional. Exemplo da fragilidade institucional do período é o fato de que, até 1985, a existência da conta movimento possibilitava ao Banco do Brasil sacar recursos das reservas bancárias no Banco Central para financiar despesas autorizadas pelo Ministério da Fazenda (TAVARES, 2005, p. 82).

Em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a missão de administrar todos os haveres e passivos da Fazenda Pública Nacional, acompanhar as finanças dos estados e dos municípios, e desenvolver e gerenciar um sistema único de contas e de administração financeira para o governo central – o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) (TAVARES, 2005).[4] Embora a criação da STN tenha refletido o esforço do Ministério da Fazenda de limitar a atuação financeira dos governos estaduais, os governadores e prefeitos de algumas capitais conseguiram ampliar as margens de gasto, flexibilizar as normas de rolagem e de contratação de novas dívidas e receber

3. Conforme Loureiro (2001, p. 57), o endividamento, como uma das fontes importantes de geração de recursos para atender as demandas sociais inadiáveis, tornou-se caminho praticamente irrecusável para um político, mesmo fazendo parte do Senado, órgão que tem como função constitucional garantir o equilíbrio financeiro dos entes federativos.

4. "A partir de 1987, tornou-se obrigatório o registro *on line* no Siafi da execução orçamentária, financeira e contábil, permitindo o acompanhamento e controle por parte dos membros do Congresso Nacional. O Siafi se transformou, portanto, na base tecnológica sobre a qual se desenvolveram todos os sistemas de acompanhamento e controle das finanças do governo central" (TAVARES, 2005, p. 82).

autorização para contratar operações por antecipação de receita orçamentária (TAVARES, 2005, p. 158-159).

A partir de meados da década de 1990, com o advento do Plano Real e a estabilização econômica a ele associada, novo panorama fiscal e financeiro se apresentou aos entes federativos. Em cenário de queda brusca da inflação, de um lado, e de altas taxas de juros incidindo sobre as dívidas públicas, de outro, ocorreu um choque sobre as contas públicas dos entes federativos e sobre as suas instituições financeiras.[5] Com o agravamento gradativo dessa crise, medidas mais efetivas de ajuste puderam ser propostas, como a federalização ou privatização das instituições financeiras estaduais insolventes e a adoção de regras mais duras para o controle da administração das finanças dos entes federativos. Exemplo disso foi a promulgação, em março de 1995, da Lei Complementar nº 82 (Lei Camata I), que regulamentou importante artigo da Constituição (Art. 169) na área de finanças públicas, limitando o gasto com pessoal. Outro exemplo relevante foi a edição, em agosto de 1996, da Medida Provisória nº 1.514, que criou o Proes.

No mesmo período, entrou na agenda política dos tomadores de decisão latino-americanos o diagnóstico segundo o qual a resolução dos problemas fiscais domésticos – no caso do Brasil e da Argentina, o problema fiscal dos entes federativos – era um pressuposto para a sustentabilidade do próprio processo de estabilização monetária. Este diagnóstico, que esteve presente em várias experiências internacionais,[6] teve impactos diferenciados no contexto político e institucional de cada país. No Brasil, durante a década de 1990, ele se difundiu entre os atores políticos e se consolidou a cada crise financeira internacional – a do México, em 1995; a do Leste Asiático, em 1997; e a da Rússia, em 1998.

Em 1997, a situação financeira dos governos estaduais e de vários municípios brasileiros estava insustentável e o governo federal elaborou uma proposta de acordo para renegociação das dívidas estaduais. A Lei Ordinária nº 9.496/1997,

5. Este ponto será aprofundado mais adiante.

6. Segundo Bresser-Pereira, conforme "a visão neoliberal dominante nos países centrais, as causas da crise seriam duas: populismo econômico traduzido em indisciplina fiscal e excesso de intervenção do Estado. Os remédios: disciplina fiscal e monetária, liberalização, privatização, desregulamentação" (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 3). Segundo o autor, a "abordagem de Washington" para a crise da América Latina definiu-se e solidificou-se durante os anos 1980. "O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [HICKS (1974) e BLEANEY (1985)] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [HIRSCHMAN (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas visões teóricas, temperadas por certo grau de pragmatismo, próprio dos economistas que trabalham nas grandes burocracias internacionais, é partilhada pelas agências multilaterais em Washington, o Tesouro, o FED e o Departamento de Estado dos Estados Unidos, os ministérios das finanças dos demais países do G-7 e os presidentes dos 20 maiores bancos internacionais constantemente ouvidos em Washington. Esta abordagem dominante em Washington exerce poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina" (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 5).

que regulamentou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados,[7] marcou o início da terceira rodada de refinanciamento da dívida comandada pela Secretaria do Tesouro Nacional, desta vez, em condições extremamente duras.[8] Neste contexto, o governo federal resolveu negociar a federalização das dívidas dos estados, estabelecendo no contrato as limitações de endividamento, no que se refere tanto às AROs como à emissão de títulos públicos. Conforme Mora (2002, p. 26), na maioria dos contratos, os estados se comprometeram a privatizar suas empresas de energia elétrica.

Em 1998, entrou na agenda política do governo a ideia de regulamentar o Art. 163 da Constituição, que tratava de finanças públicas. Em junho de 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 19, concernente à reforma administrativa. As questões mais controversas nos debates da emenda – estabilidade dos servidores e teto de remuneração – foram aquelas que, gradativamente, confundiram-se com o debate da agenda da reforma fiscal, por estarem diretamente relacionadas com o perfil do gasto público (MELO, 2002). A EC nº 19 foi um momento de mudança institucional importante no contexto de criação da LRF, pois trazia a previsão de que o projeto de lei complementar referido no Art. 163 da CF/88 deveria ser apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de 180 dias após a promulgação da emenda.

Em julho de 1998, próximo à eclosão da crise financeira na Rússia, foi editada a Resolução do Senado Federal nº 78/1998, que apertou ainda mais o controle da administração financeira dos estados. Esta resolução reforçou o controle do endividamento, proibiu as operações em ARO no último ano de mandato e a emissão de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tivessem sua dívida mobiliária refinanciada pela União.

Em setembro de 1998, o país enfrentava uma crise cambial que combinava alguns elementos: desequilíbrio fiscal, moeda valorizada, juros elevados e ambiente preeleitoral. O Brasil era, no jargão coloquial, "a bola da vez". A credibilidade externa do país precisava ser restaurada com sinalização clara de que o governo estava disposto a realizar mudanças fiscais estruturais que atingissem o relacionamento financeiro das três esferas de governo e enfrentassem a questão previdenciária pública e privada. Em outubro de 1998, foi criado o Programa

7. Vale ressaltar que a lógica da reestruturação da dívida já estava dada desde 1995. O Conselho Monetário Nacional (CMN), por meio do voto nº 162, de 5 de dezembro de 1995, instituiu o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, conhecido como "FMI do Malan". Com isso, pela primeira vez, associou-se o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial, e incluiu-se a dívida mobiliária na renegociação global da dívida pública (LOPREATO, 2002). Para mais detalhes, ver Leite (2006).

8. Mora (2002) lista três pontos que constituíram as principais contrapartidas dos estados ao refinanciamento de suas dívidas. O primeiro foi um rigoroso programa de contenção de despesas e incremento de receita. O resultado desse esforço deveria ser repassado à União. De acordo com o segundo ponto, os bancos estaduais deveriam ser privatizados ou liquidados. O último item da contrapartida referia-se à venda de ativos com a finalidade de obter os recursos necessários para pagar os "20% à vista".

de Estabilização Fiscal (PEF). Na mesma época, o governo federal recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI), utilizando o programa como base para a assinatura de um acordo. Em dezembro de 1998, chegou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 249, que se tornaria a Lei Camata II. Esta lei, como a Lei Camata I, também disciplinou os limites das despesas com funcionalismo público, na forma do Art. 169 da Constituição.[9]

O início de 1999 foi marcado pela desvalorização do real e pela conformação de novo arcabouço institucional de política econômica, que se caracterizava pelo regime de câmbio flutuante, de metas de inflação e de regras fiscais bem definidas. No entanto, o contexto de juros altos e de moeda desvalorizada acirrou os impactos negativos sobre a dívida pública, o que motivou a elevação das metas de superávit primário do governo central. Em abril de 1999, o Projeto de Lei Complementar nº 18, que viria a se tornar a Lei de Responsabilidade Fiscal, chegou à Câmara. A LRF foi promulgada em 4 de maio de 2000. O texto, de alta complexidade técnica, foi aprovado depois de 13 meses tramitando entre a Câmara e o Senado – tramitação considerada rápida para uma lei complementar, que exige maioria qualificada para ser aprovada – com poucas alterações com relação ao mérito entre a versão proposta pelo governo federal e a que saiu do Senado.

3 A LRF: ORGANIZAÇÃO DO QUADRO NORMATIVO E INOVAÇÕES

A LRF permitiu a sistematização das regras que foram criadas durante a década de 1990, como também a criação de novas regras para ordenar o processo orçamentário e controlar os gastos públicos e o nível de endividamento dos entes federativos. Segundo Rezende e Afonso (2004, p. 32), os princípios presentes em regras anteriores que foram incorporados pela nova lei são os seguintes:

1. Limites para gasto com pessoal – segundo os Arts. 18, 19 e 20 da LRF, a remuneração dos servidores públicos não deve ultrapassar 60% das receitas líquidas correntes, no caso dos estados e dos municípios, e 50%, no da União. Assim, a lei restabeleceu conceitos e princípios básicos da Lei Camata II, revogando-a.
2. Limites para o endividamento – conforme os Arts. 29 e 30 da LRF, o Senado pode aprovar a revisão dos limites da dívida pública e das operações de crédito propostos pelo presidente da República, e os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que foram incluídos passam a integrar a dívida consolidada para fins de aplicação do limite. Mantiveram-se, assim, as exigências da Resolução do Senado Federal nº 78/1998.

9. Contudo, comparada à Lei Camata I, ela reduziu o limite de gasto da União para 50% e manteve o dos estados e municípios em 60%, concedendo prazo de mais dois anos para o enquadramento nos limites.

3. Exigências para a formalização do pleito de contratação de operações de crédito – para a realização de operações de crédito, o Art. 32 da LRF exige: autorização prévia e expressa no texto da lei orçamentária; inclusão dos recursos no orçamento, exceto de ARO; observância dos limites e condições fixados pelo Senado; e atendimento da "regra de ouro" (GREGGIANIN; OLIVEIRA, 2000, p. 19). A LRF, portanto, incorporou as exigências que já constavam na Resolução do Senado Federal nº 78/1998, as quais passaram a ter caráter permanente.
4. Restrições às AROs – o Art. 18 da LRF estabelece que as antecipações de receitas orçamentárias estão proibidas no último ano de mandato e enquanto houver outra operação ainda não integralmente resgatada. Neste caso, a LRF repisou uma proibição que também já estava presente na Resolução do Senado Federal nº 78/1998.

Entre os dispositivos que representaram inovação, Greggianin e Oliveira (2000) destacam a instituição de um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal por meio do qual estados e municípios foram instados a fazer previsões de médio prazo (3 ou 4 anos) para suas receitas e despesas e a acompanhá-las mensalmente, além de organizar um sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida (Arts. 4º ao 10) (GREGGIANIN; OLIVEIRA, 2000). Os autores também enfatizam as novidades da Seção I da LRF, envolvendo a geração de despesa. Os Arts. 16 e 17 tratam da provisão para as despesas correntes e estabelecem que as autoridades públicas não podem tomar medidas que criem despesas futuras que durem mais de dois anos sem apontar para uma fonte de financiamento ou corte compensatório em outros gastos. Os Arts. 21 a 23 tratam da provisão especial para anos eleitorais, proibindo que governadores e prefeitos em último ano de mandato antecipem receitas tributárias por meio de empréstimos de curto prazo, concedam aumentos de salários e contratem novos servidores.

A principal novidade trazida com a LRF, na opinião de muitos analistas, está na Subseção II da Seção IV (Das Operações de Crédito), cujo texto do Art. 35 insere uma regra importante: a vedação à realização de operações de crédito entre os entes da Federação, ainda que por intermédio de suas entidades de administração indireta. Segundo Greggianin e Oliveira (2000, p. 20), esse artigo veda até mesmo as operações de refinanciamento, novação e postergação de dívidas contraídas anteriormente. Ou seja, os estados e os municípios passaram a não mais poder recorrer aos outros estados ou à União para refinanciar suas dívidas, prática comum desde a década de 1980 até 1997.

A despeito de ser um marco na mudança das práticas financeiras e fiscais dos entes federativos e de ter aprimorado a organicidade das regras, a LRF é passível de muitas críticas, inclusive da parte de seus próprios formuladores. Acrescente-se o

fato de que a lei ainda não foi plenamente implantada e aplicada em função de várias razões (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006), sobretudo devido a uma rede de instituições e práticas políticas que ainda não funcionam de forma articulada.

4 MUDANÇAS NA ÁREA TRIBUTÁRIA E NO PERFIL DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS

Segundo Afonso (2007), observam-se dois processos importantes na área tributária a partir da CF/88. O primeiro diz respeito à evolução da carga tributária total do país, que em função de incremento expressivo alcançou o patamar de 38,9% do PIB em 2005 – isto é, 16,5 pontos percentuais acima do que se arrecadava em 1988. A tabela 1 demonstra essa evolução, que é ainda mais significativa quando comparada à década de 1960.

TABELA 1
Carga tributária global e divisão federativa – 1960-2005, anos selecionados

Conceitos	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga – % doPIB				Composição – % do Total			
Arrecadação direta								
1960	11,14	5,58	0,7	**17,42**	63,95	32,03	4,02	**100,00**
1980	18,31	5,31	0,9	**24,52**	74,67	21,66	3,67	**100,00**
1988	16,08	5,74	0,61	**22,43**	71,69	25,59	2,72	**100,00**
2005	26,62	10,13	2,19	**38,94**	68,36	26,01	5,62	**100,00**
Receita disponível								
1960	10,35	6,05	1,01	**17,42**	59,41	34,73	5,80	**100,00**
1980	16,71	5,7	2,1	**24,52**	68,15	23,25	8,56	**100,00**
1988	13,48	5,97	2,98	**22,43**	60,10	26,62	13,29	**100,00**
2005	22,43	9,82	6,68	**38,94**	57,60	25,22	17,15	**100,00**

Fonte: Afonso (2007, p. 14).[10]

O segundo aspecto destacado por Afonso (2007) diz respeito ao importante crescimento da carga tributária dos governos locais, em especial, de sua receita disponível. Acompanhando o incremento da carga tributária municipal, percebe-se o aumento da participação dos municípios nas receitas disponíveis globais e a redução da participação dos estados e do governo central. Em 2005, a participação do governo central foi de 57,6%, enquanto a dos municípios ficou em 17%; estes índices eram 60,1% e 13,3%, respectivamente, em 1988. Afonso (2006) aponta também a perda de importância relativa tanto do governo central quanto dos estaduais na partilha dos recursos arrecadados.

10. Nesta tabela o autor utiliza o termo *local* para se referir à esfera municipal.

É importante ressaltar que a perda relativa de espaço tributário por parte da União foi suavizada pelo aumento global da carga tributária, em função, principalmente, da evolução das contribuições sociais (Cofins, CSLL e CPMF) nesse período (BENEVIDES, 2005; AFONSO, 2006, 2007). Nesta evolução tributária, destaca-se ainda que os ganhos dos municípios os elevaram a um patamar de receita disponível superior àquele dos estados à época da Constituinte – 6,7% do PIB era a receita dos municípios em 2005, contra 6% dos estados em 1988 (AFONSO, 2006, 2007).

Além das mudanças no sistema tributário instituídas pela CF/88, contribuíram para o aumento do volume de receitas dos municípios alterações posteriores na Carta Magna realizadas por meio das emendas constitucionais que, durante a década de 1990, promoveram os processos de descentralização e municipalização nas áreas da educação, saúde e assistência social. No caso da educação, os incentivos à municipalização da oferta de ensino fundamental foram fornecidos pela vinculação constitucional de 25% do total da receita de impostos e transferências de estados e municípios aos gastos com desenvolvimento e manutenção do ensino. A intervenção da União na política nacional ocorreu por meio da EC nº 14/1996, que criou o FUNDEF, e da Lei nº 9394/1996, que estabeleceu as novas diretrizes e bases da educação nacional. Especialmente no que se refere ao FUNDEF, este produziu uma alteração importante na divisão de receitas de impostos entre estados e municípios, tendo esses últimos sido induzidos a assumir boa parte das redes estaduais do ensino fundamental ao receber mais repasses do novo fundo. Em poucos anos, a rede municipal de ensino fundamental superou a estadual e os municípios passaram a receber um fluxo líquido de recursos antes estaduais (PERES, 2007). Em 2006, a EC nº 53/2006 alterou o FUNDEF para criar o FUNDEB, mantendo a sistemática de repasses entre estados e municípios, mas aumentando o volume de impostos a ser redividido, e obrigando ao aumento da complementação de recursos pela União, que haviam sido ínfimos no período do FUNDEF. Além disso, com referência às despesas, houve a incorporação de mais níveis de ensino a serem custeados com a verba – o infantil, o médio e a educação de jovens e adultos.

O Sistema Único de Saúde, criado na CF/88 (Arts. 196 a 200), estabeleceu a distribuição intergovernamental de funções: à União coube o financiamento e a formulação da política nacional de saúde, bem como a coordenação das ações intergovernamentais; aos estados e às municipalidades coube implementar as políticas formuladas pelo Ministério da Saúde, com grande dependência das transferências federais e das regras definidas pelo ministério (ARRETCHE, 2004). O financiamento do SUS nos estados e nos municípios ocorre com recursos do Orçamento da Seguridade Social repassados para os fundos estaduais e municipais, por meio das chamadas transferências "fundo a fundo". Depois de muitas

dificuldades de financiamento em função da disputa com a área da previdência, foi aprovada, em 2000, a Emenda Constitucional nº 29, que fixou a vinculação mínima de 15% das receitas de impostos para a saúde nos estados e municípios, complementada por recursos da União também vinculados.

Na área da assistência social, a exemplo do ocorrido na saúde, o governo federal promulgou, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social de forma a estruturar no país uma política de seguridade social não contributiva, custeada com recursos públicos. Posteriormente, em 2004, foi criado o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Nesse processo foi prevista a criação de fundos municipais receptores de recursos para desenvolvimento de programas de assistência social voltados à criança, à família, ao idoso e àqueles em situação de risco ou em estado de vulnerabilidade social. Esses fundos passaram a organizar os orçamentos municipais na área da assistência, condicionando ações e contrapartidas dos entes subnacionais.

Toda essa reestruturação tributária e de movimentação de recursos programáticos da União e dos estados em direção aos municípios contribuiu para a mudança na divisão de carga tributária e receita disponível. Porém, mais do que isso, essa movimentação contribuiu para a mudança de lógica no desenvolvimento e implementação de políticas públicas dos municípios, em especial nas áreas sociais, cuja inter-relação com as regras definidas pela LRF traz tensões e conflitos que precisam ser melhor estudados. Porém, antes disso é preciso abordar outra questão também fundamental para a compreensão da importância da LRF para os governos locais: o cenário de endividamento e descontrole fiscal na década de 1990.

5 QUADRO DE ENDIVIDAMENTO NA DÉCADA DE 1990 E SEUS IMPACTOS NOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS DOS ENTES SUBNACIONAIS

O cenário de instabilidade econômica e fiscal pelo qual o Brasil passou, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, teve reflexo no gerenciamento das máquinas administrativas das três esferas e influenciou no desenvolvimento de práticas orçamentárias e financeiras que contribuíram para descontrolar financeiramente estados e municípios.

Durante a década de 1980, o processo inflacionário que já se arrastava de décadas anteriores ganhou uma aceleração sem precedentes, implicando grande dificuldade de controle e gerenciamento das finanças públicas. De forma a manter o volume de receitas públicas protegido da inflação, os governos – federal, estaduais e municipais – passaram a cobrar tributos lastreados em unidades de referência corrigidas periodicamente.

Esse mecanismo era importante para o planejamento e controle dos orçamentos, visto que permitia algum gerenciamento da receita pública, mesmo em cenários de inflação de 1000% ao ano (a.a.). Mais do que isso, o fato de haver

indexação das receitas públicas permitia ao Poder Executivo grande flexibilidade na elaboração da proposta orçamentária. Era possível apresentar volumes irreais de receita e assim ampliar a projeção de despesas, contemplando as demandas dos grupos de interesse.[11] Durante o exercício orçamentário, apenas a máquina fazendária conseguia controlar o real fluxo de receitas, mantidas a um valor próximo do real pela indexação. Já as despesas tinham sua evolução atrelada ao sabor da administração governamental, visto que as leis orçamentárias desobrigavam o governo a atualizá-las constantemente pela integralidade da inflação. Na verdade, a legislação previa a autorização para o reajuste inflacionário, mas com discricionariedade para o Executivo determinar quanto seria reajustado – isto é, qual o índice de inflação a ser utilizado – e, mais importante, quando isso aconteceria – o que, dependendo da defasagem do reajuste, poderia reduzir brutalmente o valor real da despesa em virtude da perda inflacionária.

Enfim, esse processo crônico levou ao total descontrole do ciclo orçamentário, propiciando a elaboração e a execução de orçamentos deficitários, sem que houvesse sanções para as administrações governamentais (GUARDIA, 1993; PERES, 1999). Poucos entendiam o que estava acontecendo com as finanças públicas e não havia praticamente nenhum controle sobre elas por parte da sociedade. Mesmo os organismos de controle externo, como o Poder Legislativo e os tribunais de contas, enfrentavam dificuldades para acompanhar a evolução das contas e se viam impedidos de exercer um controle *pari passu* devido à velocidade da inflação. Quanto a este ponto, é importante ressaltar que o grau de visibilidade e o empenho no exercício do controle caía do nível federal para o municipal, pois os órgãos de controle federal, como o Tribunal de Contas da União (TCU), tinham e ainda têm autonomia maior em relação aos tribunais de contas estaduais e municipais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004), bastante mais sujeitos à interferência política do Executivo.

Há outras questões importantes no processo de descontrole financeiro de estados e municípios, já apontados sucintamente na seção 2. Em primeiro lugar, a permissão dada pela CF/88 para a emissão de títulos públicos da dívida mobiliária municipal e estadual para pagamento de sentenças judiciais – precatórios alimentares e de capital. Além disso, havia também a possibilidade de endividamento com a utilização de antecipação de receita orçamentária, prática corrente que já foi abordada anteriormente. Segundo Dall´Acqua e Guardia (1995), a utilização por parte dos municípios, em especial as capitais, dessas duas formas de endividamento dificultou muito o controle das dívidas e o equilíbrio financeiro e orçamentário durante o período compreendido entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990.

11. A discussão sobre a dinâmica orçamentária e o conflito distributivo em torno das verbas orçamentárias pode ser visto em Patinkin (1993) e Wildavsky (1991).

Esse cenário foi bastante alterado com a implementação do Plano Real. No quadro do choque nas finanças públicas, já citado, a queda do patamar inflacionário fez transparecer os problemas financeiros ao desmontar o mecanismo de ajuste do conflito distributivo que estava calcado na utilização da inflação. Com isso, passou a haver maior rigidez na elaboração e execução das despesas públicas. Além disso, como forma de sustentar o plano de estabilização, o governo lançou mão de uma política macroeconômica fundamentada em juros elevados, o que aumentou significativamente a dívida mobiliária de estados e municípios, como já mencionada (BACHA, 1994; GUARDIA, 1993; TAVARES, 2005).

É preciso mencionar ainda outra forma de endividamento também bastante utilizada pelos municípios até a aprovação da LRF: o endividamento junto a fornecedores, isto é, a contratação de despesas sem seu pagamento posterior. A utilização dos chamados "restos a pagar" está prevista na Lei nº 4.320/1964, que organiza os planos e os orçamentos no Brasil. Porém, este seria um expediente restrito ao procedimento operacional das despesas públicas, em virtude de a receita ser contabilizada pelo critério de caixa enquanto a despesa é contabilizada pelo regime de competência – isto é, o empenhamento da despesa, que ocorre quando de sua contratação, determina sua imediata contabilização, ainda que sem o efetivo pagamento. Assim, quando, por uma questão de prazo ou trâmite burocrático, o pagamento ocorrer apenas no exercício seguinte, esta despesa deverá ser inscrita como "restos a pagar". De toda sorte, conforme ordenamento da Lei nº 4320/1964, a inscrição de despesas nessa categoria presume a existência de saldo de caixa para seu pagamento extraorçamentário no exercício subsequente.

O ponto problemático das finanças públicas brasileiras é que a utilização dos "restos a pagar" passou a ser um costume desatrelado da existência de recursos em caixa. Em outras palavras, a contratação de despesas que não poderiam ser pagas com recursos do exercício passou a ser normal e a pressionar cada vez mais as receitas dos exercícios seguintes. Claramente, a inflação aqui teve papel importante na difusão desse costume, pois o baixo controle sobre as finanças permitia essa prática sem grande alarde. Os fornecedores concordavam em esperar para receber e para isso aumentavam seus preços de forma a ajustar prazos e ganhos. Assim o comprometimento futuro dos orçamentos passou a ser prática repassada de um mandato para outro, implicando volume significativo de dívida flutuante.

Com a redução da inflação essa prática continuou a ser utilizada, em alguns casos até mais acentuadamente. Com dificuldade maior de manobrar o orçamento, sem a ajuda da inflação, e com as finanças desestruturadas, a possibilidade de postergar despesas passou a ser uma saída interessante, principalmente em anos eleitorais. Dessa forma, esse tipo de endividamento ganhou peso. O município de São Paulo, por exemplo, chegou a contar durante a década de 1990 com mais de 20% das receitas correntes impactadas por restos a pagar, em volume acima das disponibilidades financeiras, como mostra a tabela 2.

TABELA 2
Evolução dos restos a pagar do município de São Paulo – dezembro de 2008
(Em R$ milhões)

	Receitas correntes (A)	Restos a pagar[1] (B)	(B)/(A) (%)	Disponibilidades[2] (C)	(B)/(C) (%)
Dez./1992	7.826,7	768,9	9,8	83,5	920,3
Dez./1993	7.470,3	358,8	4,8	152,3	235,6
Dez./1994	9.277,8	632,0	6,8	330,8	191,1
Dez./1995	10.213,7	1.358,3	13,3	541,0	251,1
Dez./1996	10.517,9	1.821,6	17,3	112,4	1620,3
Dez./1997	10.515,5	1.772,0	16,9	109,0	1625,2
Dez./1998	11.179,4	2.048,4	18,3	65,3	3139,1
Dez./1999	11.003,6	2.574,6	23,4	89,0	2891,3
Dez./2000 [3]	12.499,5	608,2	4,9	103,6	587,3
Dez./2001	13.257,7	995,2	7,5	1.360,6	73,1
Dez./2002	12.664,1	1.103,2	8,7	1.154,0	95,6
Dez./2003	13.775,4	1.342,8	9,7	612,4	219,3
Dez./2004 [3]	15.354,0	1.209,6	7,9	426,0	283,9
Dez./2005	16.769,8	1.965,5	11,7	2.591,4	75,9
Dez./2006	19.208,0	2.538,7	13,2	3.847,9	66,0
Dez./2007	21.377,5	3.059,0	14,3	4.535,6	67,4
Dez./2008	23.281,5	2.015,5	8,7	2.835,8	71,1

Fontes: Balanços anuais do município de São Paulo de 1992 a 2008 e atualização monetária pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC)/Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) até dezembro de 2008.
Notas: [1] Inclui serviço da dívida a pagar.
[2] Conceito do balanço patrimonial, referente à soma dos saldos de caixa, bancos e aplicações financeiras.
[3] Os valores apresentados como restos a pagar nesses dois exercícios são questionados devido à ocorrência de cancelamento de empenhos a pagar, que pressionaram os orçamentos dos exercícios seguintes como despesas de exercício anteriores.

Em termos de comparação, esse volume era equivalente ao orçamento da Secretaria da Saúde, segundo maior órgão em termos de despesa orçamentária do município.[12] É claro que a maior ou menor utilização desse expediente dependia do número de fornecedores de cada prefeitura e do giro e da capacidade de caixa desses fornecedores. De toda sorte, a prática estava tão difundida que este foi um dos temas mais polêmicos na discussão da LRF, tratado em seu Art. 42.

A proposta de organização e promulgação de uma *lei de responsabilidade fiscal* se deu neste cenário de descontrole estrutural das finanças, em grande medida resultado do processo inflacionário e da política de juros elevados adotada pelo governo federal. Conforme já tratado anteriormente, esse cenário de descontrole financeiro dos municípios, que também era compartilhado pelos estados,

12. Sistema de Execução Orçamentária da Prefeitura; dados coletados no período de 1994 a 1998.

dificultava a organização financeira e fiscal do governo federal, visto que a posição consolidada da dívida levava em consideração o endividamento dos entes subnacionais, como também as metas de superávit primário.

6 IMPACTOS DA LRF NOS MUNICÍPIOS

6.1 Impactos políticos

Os impactos políticos da LRF, que serão destacados, inserem-se em um contexto político mais amplo de relações intergovernamentais, já abordado na introdução deste texto, com destaque para o desbalanceamento político dos entes da Federação na produção de políticas públicas e, mais especificamente, o fortalecimento das relações entre o governo federal e os municípios, em detrimento dos estados. Esse processo vem ocorrendo de diferentes maneiras nas políticas sociais universais e focalizadas, com mais relevância nas áreas da saúde e da assistência social. Na educação o considerável peso que os estados têm na organização da rede pública atua inclusive como mecanismo indutor dos processos de municipalização do ensino fundamental (GOMES, 2008). Esta questão torna-se analiticamente importante, uma vez que, diante da institucionalidade federativa clássica, os estados-membros podem tornar-se coadjuvantes na produção das principais políticas públicas sociais (LEITE; FONSECA, 2007).

Argumenta-se aqui que, além do desenho institucional de formulação e implementação das políticas sociais, aspectos não regulamentados da LRF contribuem para a tendência de fortalecimento político das municipalidades com relação aos estados e, desta forma, acentuam as distorções políticas nas relações federativas no país. Além do não enquadramento da União nos rigores da LRF com relação aos limites do nível de endividamento e de gasto com pessoal – como se a União não fosse ente federativo – outro dispositivo importante da lei, que cria o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), ainda não foi regulamentado. Conforme o Projeto de Lei nº 3.744/2000, de iniciativa do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados desde o ano 2000,

> (...) o Conselho de Gestão Fiscal - CGF, de que trata o art. 67 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, (é) órgão de deliberação coletiva, integrante da administração pública federal, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação de representantes da União, dos estados, dos municípios e de entidades técnicas representativas da sociedade.[13]

Entre os vários objetivos enunciados do conselho – disseminação de boas práticas de ordenamento fiscal, padronização das prestações das contas públicas, simplificação das normas da LRF para pequenos municípios e premiação dos

13. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/lrf/conteudo/legislacao/projeto_lei/projeto_lei_LRF_3744_00.htm>.

titulares dos poderes que alcançarem bons resultados na gestão fiscal – está um especialmente importante para a presente discussão: a harmonização e coordenação das práticas relativas à gestão fiscal entre todos os entes da Federação. Portanto, a inexistência do conselho se faz sentir, segundo Khair, Afonso e Oliveira (2006), na heterogeneidade de critérios de escrituração e divulgação das contas, bem como na falta de harmonização e coordenação entre os tribunais de contas, o Ministério Público e o Poder Executivo dos três níveis de governo. Adicionalmente, como o CGF foi concebido com *status* de órgão da Federação, com representantes de todas as esferas de governo, de todos os poderes e da sociedade, a ausência de regulamentação dessa instância restringe os espaços institucionais de representação federativa na administração fiscal, prejudicando não somente os municípios, mas também os estados. Outro aspecto a ser destacado diz respeito à falta de percepção dos senadores, deputados federais e estaduais ou vereadores da influência da LRF sobre a elaboração de leis que impactam as finanças públicas e o papel que lhes cabe na fixação de metas fiscais e no controle da observância das regras e limites disciplinados na lei (KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006, p. 281 e 282).

Segundo Nóbrega (2009), a ausência do CGF é reflexo do processo ainda inacabado de institucionalização da LRF. Para o autor chama atenção o fato de que a esfera federal tenha sido arrojada na criação dos mais variados tipos de conselhos, dispondo sobre grande diversidade temática, mas até hoje não tenha conseguido votar e nem discutir o projeto de lei, enviado ao Congresso poucos meses depois de editada a LRF, para definir a composição e o funcionamento do CGF. Em suma, a própria aplicação efetiva da LRF fica comprometida em função da dificuldade para solucionar conflitos quanto à sua interpretação e à operacionalização pelos estados e municípios, além das dificuldades institucionais e operacionais dos tribunais de contas para romper com a postura passiva de análise burocrática das prestações de contas.

A criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF), no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, pode também ser considerada um fator de distorção das relações federativas. O comitê é composto por representantes de 18 ministérios, bem como da Associação Brasileira de Municípios (ABM), da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e da Frente Nacional de Prefeitos, e seu objetivo é colaborar na elaboração de políticas públicas federais e na implementação de ações entre os governos federal e municipais. Os principais assuntos tratados no âmbito do comitê são os problemas das regiões metropolitanas – transporte, habitação e saneamento –, a reforma tributária e a gestão dos municípios. Vale enfatizar que não há referência alguma no texto do decreto que criou o comitê ao papel dos estados no processo de

articulação e pactuação federativa.[14] Assim, a institucionalização do CAF fortalece um espaço de discussão de assuntos federativos no âmbito do Executivo federal que não inclui os estados.

Além do desbalanceamento entre os entes federativos, há um problema correlato entre os municípios. Como as condições de gestão administrativa, financeira e fiscal são muito distintas entre os municípios, tem-se um quadro perverso que assola os menores e os mais pobres. A maior dependência que esses municípios têm com relação às transferências tributárias da União implica sua maior sujeição aos rigores da lei, o que se passa também com aqueles com contratos de federalização da dívida mobiliária. O caso do município de São Paulo é paradigmático no sentido oposto. A aprovação da LRF no Senado Federal foi postergada para que a negociação da dívida do município fosse ratificada antes do período de vigência da nova lei (LEITE, 2006).

Por fim, há ainda uma questão política relevante referente ao impacto da LRF na relação entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito municipal. A lei prevê a necessidade de controle *pari passu* da execução orçamentária dos municípios com o intuito de observar em que medida as metas fiscais estipuladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estão de fato sendo cumpridas, a partir da real arrecadação de receitas e do volume de gastos empenhados. Neste sentido, a lei estabelece que, caso seja necessário, as despesas devem ser contingenciadas para garantir o cumprimento das metas.[15]

A partir dessa previsão é possível perceber o empoderamento do Poder Executivo que pode, segundo o § 3º do mesmo Art. 9º da LRF, contingenciar as verbas do Poder Legislativo, caso necessário. É interessante perceber que a lógica de priorização do superávit primário possibilita inclusive a subordinação de um poder a outro, o que gera conflito com as disposições constitucionais de autonomia dos três poderes, mas reafirma a tradição política brasileira de hipertrofia do Poder Executivo relativamente aos demais.

---

14. Disponível em: <http://www.dji.com.br/decretos/2007-006181/2007-006181.htm>.

15. Conforme disposto no Art. 9º, "Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º *No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias*" (grifo nosso).

6.2 Impactos institucionais

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe a necessidade de reorganização das administrações municipais para adaptarem-se às regras legais. Isso se deveu não apenas ao fato de terem que controlar as despesas de pessoal e o endividamento para adequarem-se aos limites previstos, mas também à necessidade de organizarem pessoas e sistemas de informação para a elaboração de todos os quadros exigidos pela lei e controlados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

De fato, a LRF implica a geração de quantidade expressiva de informações bimestral e quadrimestralmente, com referência aos poderes Executivo (administrações direta e indireta) e Legislativo. São inúmeras tabelas que devem ser geradas e cuja atualização e prestação de contas em prazo adequado condicionam inclusive o repasse de transferências voluntárias. A adequação aos limites é necessária para a avaliação da possibilidade de realização de operação de crédito pelos municípios, seja junto aos organismos externos, como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BIRD), seja junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esse processo de organização de informações foi naturalmente mais fácil para municípios maiores. Os demais necessitaram de apoio do governo federal para a adequação exigida.

Outra alteração institucional trazida pela LRF foi o empoderamento dos tribunais de contas estaduais e municipais, muito desacreditados na década de 1990 e que passaram, a partir de 2001, a ter novo posicionamento no controle das contas públicas. A LRF estipula que os tribunais de contas devem acompanhar os limites e as regras estabelecidas na lei, inclusive avisando os poderes Executivo e Legislativo sobre o avanço de gastos em direção ao limite prudencial da dívida e da despesa de pessoal. Com sua nova função de guardiões da responsabilidade fiscal, esses órgãos tiveram a possibilidade de construir uma nova institucionalidade na direção de maior *accountability* pública e, com isso, diluir as críticas relacionadas a sua costumeira submissão ao Poder Executivo.

Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) realizaram levantamento junto aos gestores e técnicos do Executivo que demonstrou que, para 48,8% destes, as ações dos tribunais de contas tiveram impacto importante no cumprimento das regras dispostas pela LRF. Segundo os autores, é possível verificar sensível melhora na imagem desses órgãos após a promulgação da LRF, sendo que sua atuação está mais forte e programada, o que implica um processo de conversação e adequação do Executivo às auditorias realizadas pelos tribunais.

Contudo, nesse processo de empoderamento desses órgãos de controle é importante mencionar que não existe padronização dos procedimentos. As diferenças regionais combinadas às diferenças técnicas e às políticas implicam, muitas vezes, na tomada de decisões *ad hoc*. Assim, em alguns estados é possível verificar

maior complacência dos tribunais de contas com o endividamento flutuante dos municípios, ao passo que em outros o rigor é de fato a letra da lei. Contribui para esse tipo de situação a ausência já citada do CGF.

Sendo assim, a amplitude de atuação dos tribunais de contas está condicionada às interpretações legais sobre o que dispõem a LRF. Nesse sentido, há ainda outra lacuna na atuação daqueles órgãos, segundo Arantes, Abrucio e Teixeira (2005). Se os tribunais de contas colocam-se, a partir da LRF, como atores importantes no arranjo político de governos municipais, sua preocupação maior ainda tem sido com aspectos formalistas do controle, isto é, a adequação ao regramento da lei, com pouca atenção sobre metas e resultados das políticas públicas executadas por municípios. Neste cenário, os autores entendem que se deveria caminhar para a criação de algum tipo de contratualização entre os Executivos e os tribunais de contas, nos moldes da legislação fiscal, tornando-se possível definir metas e indicadores de gestão e resultados:

> É preciso fazer essa mesma mudança nos TCs [tribunais de contas] brasileiros e, tal como a LRF, que, segundo os entrevistados, reforçou o papel desses tribunais na fiscalização das finanças públicas, seria necessário criar algum tipo de incentivo legal para que eles concentrem suas preocupações no tema do desempenho da gestão pública, em vez de atuarem basicamente pela lógica do formalismo. Nesse sentido, alterar as leis orçamentárias e mesmo obrigar os governos a definir metas e meios que possam ser acompanhados são passos fundamentais para adequar os Tribunais de Contas à nova visão de controle que se espalha pelo mundo (ARANTES; ABRUCIO; TEXEIRA, 2005, p. 80).

Quanto ao excesso de zelo dos tribunais de contas sobre o aspecto formalista do controle, é interessante mencionar que a LRF exige, como já ressaltado, grande número de relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal, os quais ficam à disposição do controle externo, tanto formal quanto social. De fato, um dos aspectos mais discutidos em torno da LRF foi o aumento de controle que esta permitiria, ao criar maior transparência das contas públicas para a sociedade. No entanto, se o maior número de informações disponíveis aumenta o poder relativo da tomada de contas pelos tribunais, esse empoderamento não é tão imediato no que diz respeito à sociedade civil.

A publicização das informações financeiras e legais de um governo apenas se transforma em transparência e permeabilidade pública se houver dois elementos fundamentais: compreensão do público sobre as informações disponibilizadas e canal de comunicação entre governo e sociedade. Sem esses requisitos, apesar de estar garantido o princípio da publicidade, não é possível garantir a transparência, pois a probabilidade da sociedade conseguir entender os demonstrativos contábeis apresentados na internet – como exige a STN – é muito baixa.

Nesse campo também cabem avanços para além do exigido pela lei, em especial no sentido de traduzir as informações financeiras e fiscais e trabalhá-las de modo a que seja possível relacioná-las aos resultados das políticas públicas de educação, saúde, habitação, transporte, isto é, aos serviços e bens públicos, que podem ser mais concretamente observados e controlados pela comunidade. Nessa direção caminhar-se-ia para a chamada *accountability* horizontal e o controle social poderia ser, de fato, empoderado (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

6.3 Impactos fiscais

O quadro fiscal que se desenha na primeira década de implementação da LRF contrasta com as reações dos atores federativos no processo de tramitação do projeto de lei (PL) que lhe deu origem, especialmente com as fortes reações contrárias dos prefeitos. Segundo Leite (2006), uma primeira leitura do texto do PL que entrou na Câmara poderia sugerir que os interesses fiscais e financeiros dos atores federativos, especialmente estados e municípios, seriam afetados negativamente com a aprovação da lei, em função da redução do espaço de autonomia que ela promoveria. Contudo, os governadores e os prefeitos tiveram comportamentos distintos no decorrer de todo o processo.

Os governadores não agiram como atores com poder de veto no processo decisório da LRF. Agiram, antes, como facilitadores, sugerindo ideias para o aperfeiçoamento da lei em convergência com os seus interesses. Houve manifestações públicas de posições críticas, especialmente por parte de São Paulo, mas não houve mobilização política para pressionar as bancadas no Congresso, nem o Executivo federal. Segundo Leite (2006), dois motivos explicam esse comportamento. Em primeiro lugar, o fato de que a possibilidade de financiamento por endividamento já havia sido encerrada com a renegociação das dívidas dos estados no âmbito da Lei nº 9496/1997; outras restrições severas – como a emissão de ARO no último ano de mandato e de novos títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tivessem sua dívida mobiliária refinanciada pela União – também já estavam previstas na Resolução nº 78/1998, do Senado Federal. Em segundo lugar, está o fato de que a LRF reduziria o ônus da realização do ajuste dos gastos com pessoal pelos Executivos estaduais, especialmente ao estabelecer limites de gastos também para os poderes Legislativo e Judiciário dos estados. Assim, os governadores argumentavam que tinham de respeitar os limites da lei diante das demandas dos seus eleitores e diante dos chefes dos outros poderes estaduais. A partir do momento que o governo federal incorporou o dispositivo da fixação de sublimites para despesa com pessoal de cada poder, a aprovação da LRF tornou-se interessante para os governadores.

A ação dos prefeitos, por sua vez, foi diferente nesse processo. Eles agiram de forma mais contundente, pressionando os deputados e os senadores contra a aprovação da lei, por meio de marchas a Brasília para fazer pressão sobre os parlamentares.

Há algumas explicações para este comportamento diferenciado entre governadores e prefeitos. As condições de renegociação das dívidas dos estados e dos municípios eram diferentes. Os estados estariam "amarrados" aos contratos de refinanciamento na vigência da LRF. A grande maioria dos municípios, por sua vez, enfrentava um endividamento de outra natureza, que consistia nos "restos a pagar" deixados de um mandato para o outro. No ano da promulgação da LRF, os prefeitos estavam em último ano de mandato e teriam o ônus do ajuste – teriam de honrar os "restos a pagar" e não poderiam utilizar o mesmo artifício orçamentário no caso de reeleição. Ademais, as prefeituras tinham menos possibilidade de formação de dívida mobiliária.[16]

Vários estudos sobre os impactos fiscais da LRF nos municípios ao longo da primeira década de sua implementação demonstraram um processo interessante, que contrasta com a reação inicial dos prefeitos diante da criação da lei. Segundo estudo da Confederação Nacional dos Municípios, as prefeituras brasileiras têm permanecido abaixo do limite máximo de endividamento fixado pela LRF, apresentando endividamento médio entre 3% e 8% da Receita Corrente Líquida (RCL) – soma de todos os recursos captados pelos cofres municipais. De 2002 até 2007, a recuperação financeira dos municípios derrubou o endividamento médio de 8,04% para 3,29% sobre a RCL. O índice de suficiência de caixa apresentou expressiva melhora em 2007, atingindo a média de 4,83%. Os municípios deixaram de ter mais débitos do que disponibilidade de caixa, como aconteceu em 2002 e 2003 e passaram para situação de sobra de caixa entre 2004 e 2007. No período, houve avanço do superávit primário, que mede a diferença entre receitas e despesas. Depois de apurar déficit em 2006, o resultado voltou a ser positivo em 2007: 2,82% ante 0,45% negativos.[17] No que se refere aos gastos com pessoal, o estudo apontou uma queda de 1,18 ponto percentual em 2007 com relação a 2006: índice médio de 44,6% da RCL, conforme teto previsto na LRF, de 60%.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2007) reforçam o quadro de controle dos gastos com pessoal e endividamento das municipalidades nos últimos anos, e defendem a ideia de que a LRF funciona como mecanismo de incentivos perversos, que prejudica a eficiência alocativa dos recursos públicos municipais. Antes da vigência da lei haviam

16. Além das questões apresentadas, havia também incentivos institucionais diferentes com relação à possibilidade de punição: as regras de punição que estavam previstas na LRF referiam-se a sanções diferentes para governadores e prefeitos. Os governadores são regidos pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, lei de crimes de responsabilidade, que prevê punição política, e os prefeitos, pelo Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que prevê punição penal. Esta diferença institucional gerou diferentes reações dos atores federativos diante do projeto da LRF. As alternativas políticas dos governadores e prefeitos foram desenhadas *ex-ante*, devido ao fato de que o arranjo institucional dos controles de gastos e de endividamento dos governos estaduais já vinham restringindo os espaços de atuação financeira dos chefes dos Executivos estaduais, desde 1997 e 1998. No caso dos municípios, durante a própria tramitação da LRF, alguns acordos de renegociação das dívidas tiveram que ser apressados, nas vésperas da sanção da lei no Senado, como foi o caso de São Paulo (LEITE, 2006).

17. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/DividaMunicipiosAbaixoTetoLrf>.

sido impostos limites distantes da realidade dos municípios brasileiros, isto é, muito acima da realidade de seus resultados médios. Isso sugere um "erro de calibragem" na fixação dos limites, dado que um dos objetivos era evitar o aumento sem critério dos gastos com pessoal. Com a nova lei, no caso da despesa com pessoal como proporção da RCL, a imposição do limite de 60% estimulou o ajuste da minoria dos municípios que ultrapassava o teto estabelecido. Contudo, estimulou também o aumento dessa despesa para a maioria dos municípios que apresentavam gastos muito inferiores ao teto. Entre os municípios que gastavam valores muito abaixo do limite legalmente fixado há a tendência de perseguir este limite como meta de gastos e endividamento, em vez de melhor alocarem seus gastos entre tantos outros usos alternativos para os recursos (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2007). Não necessariamente, contudo, essa tendência se confirmará, pois há outros fatores que incidem sobre a gestão de pessoal e seu volume de despesas, para além da possibilidade de incremento até os limites legais, como as políticas de recursos humanos e de terceirização da prestação de serviços públicos, que serão discutidas mais adiante.

Quanto à relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a receita corrente líquida (RCL), observa-se que este indicador cai na média dos municípios. Segundo os autores, a LRF vem sendo eficiente ao diminuir a relação DCL/RCL da média dos municípios. Concluiu-se também que esta diminuição é consequência da maior arrecadação própria, o que pode refletir um aspecto positivo: o aumento da arrecadação própria dos municípios, na média, em contraste com o grande percentual de municípios que dependem do FPM, em torno de 54%, como já citado anteriormente. Comparando situações distintas de endividamento, os autores argumentam que a lei gerou um efeito controlador para o pequeno número de municípios que ultrapassava o limite imposto. No entanto, aqueles que não se ajustaram aumentaram sua participação na dívida agregada de todos os municípios. Portanto, neste caso notaram-se dois efeitos: além do controle da dívida de alguns municípios, houve concentração do endividamento em outros que não se ajustaram (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2007, p. 53).

O estudo de Menezes e Toneto Jr. (2006) reforça esses argumentos com uma análise desagregada por tipo de despesa. Os resultados mostram que a LRF foi eficaz no ajuste orçamentário, contendo o aumento das despesas totais, mas isso ocorreu em virtude da queda nas despesas com investimento, e não por causa da redução esperada nas despesas com pessoal. A LRF provocou queda de 15,1% na despesa de capital, que pode ter ocorrido em função de três causas principais: *i*) restrição a operações de crédito imposta por meio da Resolução nº 43 do Senado Federal; *ii*) limitação do endividamento posta pela Resolução nº 40 do Senado Federal; e *iii*) contenção de déficits excessivos preconizada pela LRF, que acabou pressionando os gastos com maior nível de discricionariedade para baixo (MENEZES; TONETO JR., 2006, p. 25).

Algumas questões importantes perpassam os dois estudos citados, especialmente a hipótese de que os problemas abordados anteriormente surgiram em função da escolha equivocada dos critérios de definição dos limites da lei, que não consideraram a heterogeneidade e a complexidade da dimensão fiscal e financeira das municipalidades brasileiras. De fato, pode-se especular sobre a utilização de estudos teóricos e empíricos desconectados da realidade da grande maioria dos municípios e, complementarmente, do foco principal da lei ter sido aqueles em situação mais problemática, sobre endividados e com gastos elevados, o que gerou limites distantes da realidade da maioria dos municípios, ou da média de endividamento e gastos com pessoal apresentada antes e depois da implementação da lei (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2007). A eficácia da lei aumentaria se levasse em consideração as diferentes características de cada ente subnacional e se estabelecesse mecanismos que impedissem o surgimento de distorções na composição da despesa, pois a queda na despesa com investimento pode influenciar significativamente o provimento futuro de bens e serviços públicos nos municípios (MENEZES; TONETO JR., 2006).

6.4 Impactos na gestão e nos gastos sociais

A escolha institucional de políticas nunca está desatrelada do contexto social e político dos legisladores que a formulam e também não isenta os responsáveis por sua efetivação de atuarem sobre ela (CLUNE, 1987). A probabilidade de sucesso e adequação dos arranjos institucionais adotados entre entes federativos passa por um conjunto de forças políticas que derivam das várias possíveis atuações a partir desse arranjo e das vantagens e desvantagens que serão colhidas a partir de sua implementação. Quanto maior o número de atores sociopolíticos envolvidos nesse arranjo tanto maior a gama de possibilidades.

A avaliação das implicações da LRF sobre a gestão municipal parte de dois pressupostos. O primeiro é que esta é uma construção institucional que resulta de determinado contexto histórico e da aglutinação de forças e adesões que viabilizaram a aceitação coletiva de sua aprovação, conforme já abordado. Adicionalmente, assume-se também que a aprovação da LRF é o início de outro processo de construção institucional, no qual os atores criarão suas interpretações jurídicas, econômicas e sociais para a nova lei e adotarão atitude adaptativa em relação a esta. Esse processo em um país que agrega tantas diferenças regionais, culturais e políticas tem nuances específicas em diferentes estados e municípios, mas apresenta também traços de semelhanças, muitos desses incentivados pelas regras da lei ou ainda pelas brechas legais.

Os municípios têm sido responsáveis pela implementação de parte importante das políticas de Estado, uma vez que a lógica construída desde a Constituição de 1988 os imbuiu de recursos e responsabilidades de gastos, além de determinar regras e formatos para esses gastos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal atua no sentido de consolidar o processo de estruturação dos municípios em parâmetros fiscais controlados e de garantir a observância das regras na implementação das políticas públicas nacionais. Isto é, há um controle além dos limites de endividamento e cumprimento de metas de superávit, mas também focado no controle das despesas de pessoal e nos gastos dos sistemas de saúde e educação e nas transferências para os fundos estaduais e municipais. O entendimento dessa lógica de controle e das possíveis consequências dos ditames legais é essencial para entender os contornos das políticas nos últimos anos.

No que se refere ao controle das despesas de pessoal, além de fixar limites de comprometimento da receita divididos entre poderes, atingindo no máximo 60% da RCL, a LRF estabeleceu outra restrição importante, conforme disposto no Art. 71: nos três primeiros exercícios após a vigência da lei, a despesa com pessoal não poderia ultrapassar, em percentual da RCL, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de no máximo 10%, se esta fosse inferior ao limite definido na lei.

No que diz respeito à limitação de até 60% da RCL, estudos importantes analisaram dados dos municípios brasileiros antes e depois da implementação da LRF, como o trabalho de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2007) já abordado na seção anterior. Os dados desse estudo sugerem que os municípios tenderão a se acomodar em torno do limite de 60% no médio prazo. Quanto a isso, cabem algumas reflexões. É importante, por exemplo, pensar por que, segundo levantamento desses autores e também da STN (BRASIL, 2008), o patamar de gastos com despesas de pessoal ainda está abaixo do limite de 60%, chegando a 44% da RCL em 2007, havendo inclusive municípios de grande porte que comprometem menos de 40% de sua RCL com pessoal.

No primeiro período de vigência da lei houve grande preocupação com o enquadramento nos limites e com o atendimento ao Art. 71. Porém, mesmo após o término dos três primeiros exercícios, continua a haver grande preocupação com as despesas de pessoal, por parte tanto dos tribunais de contas quanto dos setores financeiros das prefeituras. Isto é, há uma contínua tensão sobre aumento de salários, criação de novas carreiras, gratificações. A hipótese justificativa desse comportamento é a de que os municípios têm escolhido outros caminhos alternativos ao aumento das despesas de pessoal por dois grandes motivos: a influência da reforma administrativa gerencialista empreendida no final da década de 1990 e a valorização do discurso fiscalista, que empodera as áreas fazendário-financeiras dos municípios.

Quanto à reforma administrativa, foi no âmbito da sua implementação que se consolidou a supremacia dos contratos de gestão com organizações externas à administração pública na condução das políticas governamentais, o que permitiria

maior agilidade na realização de serviços, com menores custos e mais transparência. A escolha dessa alternativa implica o aumento de gastos com contratação de terceiros, reduzindo o impacto das despesas de pessoal na folha de pagamentos. Esse tipo de gasto, segundo esta perspectiva, é oneroso, ineficiente e, no limite, implica descumprir as regras determinadas pela LRF e pela boa gestão pública. Sendo assim, aumentar as despesas de pessoal acarreta custos políticos, ainda que o patamar de gasto esteja muito abaixo do determinado por lei. Por outro lado, as administrações municipais podem fazer uso da contratação de serviços de terceiros – tanto pessoa física quanto jurídica –, de forma complementar ou mesmo em substituição à despesa de pessoal. Esse tipo de contratação também foi inicialmente objeto de regramento pela LRF, como mostra o Art. 72 a seguir:

> A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Contudo, como se percebe, o controle esteve restrito aos três primeiros exercícios da lei. Desde então, tem sido bastante fluido, visto que nos relatórios de gestão fiscal isto não é salientado. Apesar de haver orientação da STN para que esse tipo de despesa seja incluída no cálculo da despesa de pessoal, quando seu intuito for substituição de mão de obra, conforme previsto no Art. 18 da LRF, isto não tem sido observado e nem cobrado, na prática.

A evolução dessa despesa chama atenção nos últimos anos. A título de exemplo é interessante destacar estudo da STN que avaliou uma amostra de 3.572 municípios, no período de 1998 a 2007, e verificou que as despesas de pessoal passaram de R$ 25,1 bilhões em 1998 para R$ 71,5 bilhões em 2007, acumulando um crescimento de 184,5%. Nesse mesmo período, o grupo de outras despesas correntes aumentou de R$ 20,4 bilhões em 1998 para R$ 75,5 bilhões, isto é, 269%, sendo que as principais despesas nesse grupo referem-se à terceirização.

TABELA 3
Variação de receitas e despesas municipais – 1998-2007[1]
(Em R$ milhões)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita Bruta = Receita Líquida (A)	52.119	57.958	67.735	76.150	87.287	95.752	113.103	128.384	146.496	167.286
Receitas de arrecadação própria	18.740	20.274	23.282	26.001	30.680	35.163	40.961	44.635	50.271	59.371
Receitas de transferências	33.379	37.684	44.453	50.159	56.607	60.589	72.142	83.749	96.226	107.915
Despesas não financeiras (B)	52.839	57.953	64.460	71.731	85.705	96.473	110.642	121.018	142.800	165.768

(Continua)

(Continuação)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Pessoal	25133	27776	30777	35355	38271	44162	49932	55126	61462	71518
Ativos	17588	18838	21280	23845	28796	32855	37800	43562	50190	60553
Inativos e pensionistas	3167	3518	3792	4340	4790	5451	6041	5115	4039	4181
Outras	4378	5420	5705	7170	4686	5846	6091	6449	7233	6784
Outras despesas correntes e de capital	27706	30177	33683	36376	47434	52311	60711	65891	81339	94249
Outras despesas correntes	20462	23435	25896	29225	36097	41471	47910	55279	65375	75521
Investimentos	6293	5637	84	6397	10773	10150	12364	10235	15540	17995
Outras despesas de capital	950	1105	903	753	565	680	437	378	424	738
Resultado primário (B-A)	(720)	5	3275	4428	1581	(722)	2460	7366	3696	1519

Fonte: Brasil (2008, p. 21), tabela Perfil e Evolução das Finanças Públicas Municipais – 1998-2007.
Nota: [1] Amostra de 3.572 municípios.

Para uma análise um pouco mais específica foram levantados, para o mesmo período, dados referentes às despesas de pessoal e de serviços terceirizados das capitais brasileiras, o que está apresentado a seguir.

TABELA 4
Análise comparativa de despesas municipais – pessoal e serviços de terceiros para os anos de 1998 e 2007
(Em R$ milhões)[1]

Município	1998		2007		2007-1998	
	Despesas de pessoal	Serviços terceiros	Despesas de pessoal	Serviços terceiros	Var. de pessoal (%)	Var. de terceiros (%)
Aracaju	99,22	21,92	303,29	169,85	205,66	674,88
Belém	284,95	283,13	576,78	389,69	102,41	37,63
Belo Horizonte	716,66	189,61	1.644,70	1.000,01	129,49	427,39
Boa Vista	34,01	29,15	171,96	79,67	405,63	173,31
Campo Grande	170,49	82,27	421,73	345,25	147,36	319,65
Cuiabá	158,63	145,22	277,37	189,27	74,85	30,33
Curitiba	725,18	1.268,57	1.163,21	1.389,96	60,40	9,57
Florianópolis	208,66	105,37	302,59	120,42	45,01	14,29
Fortaleza	539,64	276,94	1.123,46	752,04	108,19	171,56
Goiânia	343,46	439,09	646,52	551,92	88,24	25,70
João Pessoa	0,00	0,00	325,33	204,18	–	–
Macapá	65,45	23,47	143,60	57,20	119,38	143,70
Maceió	137,85	190,06	340,67	291,12	147,14	53,17
Manaus	403,27	161,25	751,91	431,66	86,45	167,70
Natal	204,68	124,74	418,96	214,58	104,69	72,02

(Continua)

(Continuação)

Município	1998		2007		2007-1998	
	Despesas de pessoal	Serviços terceiros	Despesas de pessoal	Serviços terceiros	Var. de pessoal (%)	Var. de terceiros (%)
Palmas	47,61	36,49	153,67	64,47	222,78	76,66
Porto Alegre	779,95	814,02	1.341,48	645,30	72,00	-20,73
Porto Velho	0,00	0,00	177,45	70,47	–	–
Recife	571,57	457,06	820,96	648,53	43,63	41,89
Rio Branco	80,77	26,27	132,30	65,14	63,79	147,93
Rio de Janeiro	3.528,88	1.367,77	5.002,25	1.807,35	41,75	32,14
Salvador	526,47	0,00	704,97	872,24	33,90	–
São Luís	192,53	91,87	486,81	363,79	152,85	295,98
São Paulo	5.156,33	3.612,70	7.371,84	5.622,26	42,97	55,62
Terezina	206,55	23,00	312,81	241,04	51,44	947,89
Vitória	228,66	112,80	447,79	234,54	95,83	107,93

Fonte: Finanças Brasileiras (Finbra)/STN.
Elaboração própria.
Nota: [1] Atualizado pela média do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para 2007.

A partir dessa tabela é possível perceber que o aumento das despesas com serviços terceirizados no período supera o aumento registrado para despesas de pessoal em 11 capitais. Entre estas, chama atenção os casos de Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, São Luís e Teresina. Apesar de não ser possível inferir que esta é uma tendência geral, em função dos dados de outras capitais – em especial Porto Alegre, que parece ter comportamento oposto ao citado – esse levantamento indica que em algumas localidades a terceirização de serviços tem atingido patamares importantes e que, em consequência, o aumento da despesa de pessoal não tem seguido tendência em direção aos limites da LRF. Esse aumento, que ocorre, por exemplo, em São Paulo, cujo comprometimento da RCL com pessoal é de 36,7%,[18] coloca a terceirização em patamar de grande relevância para a execução de políticas públicas, visto que esta tem ocorrido não apenas em tarefas meio e complementares, como vigilância, limpeza e segurança patrimonial, mas inclusive no centro das políticas de saúde, educação e assistência social.

É fato que existe certa polêmica em relação a quanto de eficiência e efetividade das políticas está associado à atuação direta do Estado ou à possibilidade de contratualização dos produtos e serviços públicos, não necessariamente com a administração pública, mas também com organizações sociais ou privadas.

18. Segundo dados do Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura do Município de São Paulo do segundo quadrimestre de 2009. Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/contas-publicas/DP-Consolidado-2quadrim-2009.pdf>.

Contudo, é necessário mencionar que o uso contínuo e ascendente deste tipo de despesa, sem os devidos controles e a necessária transparência, pode gerar estímulo a contratos precários de trabalho, bem como a manutenção do patamar da folha de pagamentos em equilíbrio artificial. Ao mesmo tempo em que há restrição para realização de concursos e reformulação de carreiras, contratam-se prestadores de serviços para a execução de políticas públicas por meio da terceirização, dificultando a noção real do quantitativo de pessoas e salários envolvidos na implementação das políticas públicas. Esse quadro tende a se agravar quando se observa o fenômeno da "quarteirização", quando as entidades privadas contratam outras entidades para realizar a oferta do serviço, reduzindo assim a possibilidade de controle e responsabilização por parte do Estado.

Além das despesas com serviços terceirizados é interessante ponderar a supremacia das despesas com investimento na visão de senso comum. Estas despesas, que englobam obras e aquisição de equipamentos, são muitas vezes consideradas de forma mais positiva do que as despesas com pessoal, visto que não criam um "peso" orçamentário e podem ser "comprimíveis", além de gerar impacto maior na economia e muitas vezes também mais impactos políticos.[19] Contudo, essa análise encoberta o fato de que boa parte dos investimentos públicos, em especial nos municípios, está atrelada à educação, à saúde ou à assistência social – cerca de 50% dos orçamentos municipais estão nessas áreas. Os investimentos nessas áreas implicam, obrigatoriamente, elevação de custeio em momento posterior, seja de professores, médicos, enfermeiros, operadores de raio X ou assistentes sociais. Não é claro para boa parte da sociedade que economizar em custeio nessas áreas não permitirá elevar os gastos com asfalto, viadutos ou segurança pública, pois os recursos nessas áreas são vinculados à sua finalidade. Reduzir o custeio pode aumentar a disponibilidade de investimentos, mas o incremento constante desses investimentos sem pessoal adequado para operação gera graves problemas de gestão.

Esses problemas são complexos, considerando-se que os gastos com saúde e educação são controlados periodicamente por meio dos relatórios de gestão fiscal, auditados mais fortemente pelos tribunais de contas, justamente por envolverem montante volumoso de recursos cuja aplicação é vinculada e obrigatória. O descumprimento dos limites de educação e saúde sujeita o chefe do Executivo a processo administrativo, podendo chegar inclusive ao *impeachment*. Além disso, o cumprimento desses limites é analisado também pela STN em processos de solicitação de autorização para operações de crédito. Ou seja, as áreas da saúde e da educação sofrem grande pressão para gastar os recursos definidos em lei, porém não podem pressionar o aumento de gastos com pessoal em volume que coloque

19. Ver a análise realizada por Mendes e Rocha (2004) sobre investimentos em educação e saúde nos municípios no trabalho: "O que reelege um prefeito?".

em risco os limites legais. Sendo assim, os municípios, a partir do processo de descentralização, têm, por um lado, um aumento das atribuições de políticas sociais e, por outro, um aumento da dificuldade de gerenciamento dessas políticas.

Além da possível influência ocasionada pelas reformas gerenciais do Estado na redução ou contenção das despesas de pessoal, é possível também que o controle do patamar da folha de pagamentos em alguns municípios esteja associado ao "discurso protetor e perseguidor" das metas fiscais, utilizado pelas áreas fazendárias e financeiras. Nesse processo é importante reconhecer que a LRF trouxe o empoderamento dessas áreas nos municípios, visto que essas são responsáveis pelo cumprimento das regras legais e pela prestação periódica de contas sobre o desempenho municipal para o Poder Legislativo e para o governo federal – STN e Senado Federal.

Ao mesmo tempo em que a LRF representa uma pressão vertical de controle federal sobre os municípios, tem sido utilizada também como mecanismo de pressão horizontal ou de contenção da área financeira sobre as áreas fins no mesmo nível de poder. Nesse sentido, a LRF atua no controle do conflito distributivo em torno do aumento de gastos, em especial daqueles controlados pela lei, como pessoal. O fato das áreas fins terem maior dificuldade para entender a metodologia de cálculo das receitas e despesas utilizadas para chegar ao limite de comprometimento, e também terem menor acesso a informações da arrecadação fazendária e das despesas consolidadas, faz com que tenham menor poder de argumentação para solicitar aumentos salariais e autorizações de contratação. Em geral, essas áreas somente conhecem os valores *a posteriori*, isto é, depois de fechada a execução orçamentária, o que dificulta a discussão no momento de elaboração do orçamento, no qual se dá o ápice do conflito. A argumentação de que qualquer aumento trará desequilíbrio pelo seu impacto em exercícios futuros e na folha de inativos é dificilmente questionada. Ressalta-se que esse desconhecimento também é compartilhado por outros atores, como sindicatos, conselhos, organizações sociais de controle, o que corrobora a situação de desequilíbrio e assimetria informacional e reforça as áreas financeiras.

Nesse sentido, é interessante mencionar que, em 2004, o MEC publicou o Manual do FUNDEF, o qual esclareceria, entre outras questões, que a utilização de 60% ou mais dos recursos do fundo para despesas de pessoal do ensino fundamental não era incompatível com a LRF. Obviamente os montantes de cálculo eram absolutamente distintos, sendo o FUNDEF restrito a algumas receitas com aplicação destinada ao ensino fundamental, enquanto a lei preocupava-se em controlar o consolidado das despesas de pessoal, que no caso dos municípios não poderia ultrapassar 54% da RCL. A preocupação com a lei e a utilização de "terrorismo" fiscalista, no entanto, obrigaram o MEC a se posicionar buscando esclarecer a ausência de incompatibilidade (BRASIL, 2004, p. 28).

Dessa forma, parece haver um desbalanceamento no discurso político em favor da austeridade fiscal. Na falta de clareza sobre os números entre os atores políticos relevantes, o peso político de cada área junto à cúpula de governo favorecerá ou não a possibilidade de aumento, reforçando uma política de incrementalismo orçamentário e resultados fiscais, e não de gestão de resultados qualitativos de governo. Esse problema é sustentado por meio da própria lógica das políticas e programas nacionais, nos quais as metas quantitativas e a demonstração de execução financeira dos gastos são mais importantes do que a comprovação de metas qualitativas, de desempenho, de atendimento, entre outras.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida alguma, a LRF representa grande avanço diante do quadro de desordem fiscal que caracterizava os três níveis de governo durante a década de 1980. Contudo, as mudanças apresentadas nas políticas sociais, desde a década de 1990, criaram um quadro marcado por dissonâncias e paradoxos que precisam ser enfrentados, com sérios impactos políticos sobre as relações intergovernamentais e sobre as políticas públicas.

A incompletude na implementação da LRF, especialmente no que tange à incorporação do governo federal nos rigores da lei, se agrava em um quadro normativo no qual ainda não se regulamentou o Art. 23 da Constituição Federal que trata das relações cooperativas entre as instâncias federativas. Um dos problemas desse déficit normativo é a institucionalização *ad hoc* de processos de descentralização das políticas, sem a regulamentação prévia dos termos da cooperação.

No que tange aos instrumentos de controle de gasto e endividamento previstos na lei, há a necessidade de uma calibragem que dê conta da heterogeneidade entre os municípios brasileiros e do aprimoramento de um sistema de incentivos com uma visão mais ampla do orçamento e do planejamento público. No atual quadro, a busca do alcance de metas quantitativas de execução financeira representa verdadeira "camisa de força" sobre os chefes dos Executivos municipais, que, recentemente, estão sendo cobrados também por metas qualitativas, de desempenho e de impactos das políticas pelo Ministério Público e pelos tribunais de contas. A compatibilização desses critérios passa pela necessária migração de um modelo rígido de gestão fiscal para um modelo estratégico de desenvolvimento, no qual as questões fiscais e sociais devem se relacionar de forma mais articulada.

Outro ponto que merece destaque é que a maioria dos municípios respeita os limites de gasto com pessoal, mas o que se verifica é que a LRF pode ser utilizada politicamente para justificar o discurso de controle do aumento deste tipo de despesa. É possível que a implementação da reforma administrativa, em várias instâncias governamentais, tenha se beneficiado do empoderamento

das estruturas fiscais e em alguns locais fortalecido o processo de terceirização dos serviços. O resultado em termos de qualidade dos serviços é muito incerto, podendo levar à precarização das condições de trabalho envolvidas na oferta de serviços públicos e à redução do controle e da responsabilização dos ofertadores dos serviços. Essas hipóteses indicam a necessidade de aprofundamento dos estudos referentes às contratações de pessoal e serviços terceirizados no período recente nos municípios brasileiros.

Faz-se fundamental ainda a construção de uma visão de responsabilização social, ou seja, o estabelecimento do papel estratégico das políticas sociais em um plano de desenvolvimento nacional que compatibilize boas práticas fiscais com metas qualitativas de oferta de serviços sociais nos vários níveis de governo.

Por fim, cabe lembrar que, a partir das possibilidades colocadas, direta ou indiretamente, pelas regras criadas pela LRF, novas institucionalidades e formas de gestão podem ser criadas nos municípios. A apropriação dessas regras de forma mais ou menos contundente pelos atores locais implica a construção de possibilidades de gestão nas quais o município poderá ou não ser protagonista da ação estatal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças púbicas, democracia e accountability. *In*: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

AFONSO, J. R. **Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil**: as políticas sociais e as de transferências de renda. Fev. 2006. Disponível em: <www.iets.org.br/article.php3?id_article=564>.

_____. **Descentralização fiscal, políticas sociais e transferência de renda no Brasil**. Santiago do Chile: Ilpes; Cepal, feb. 2007 (Série Gestão Pública, 63).

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L. A.; TEIXEIRA, M. A. T. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, jan./mar. 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004.

BACHA, E. L. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 1(53), p. 5-17, jan./mar. 1994.

BENEVIDES, R. P. S. **O financiamento da saúde e a EC 29/2000**. Jun. 2005. Disponível em: <http://www4.ensp.fiocruz.br/biblioteca/home/exibedetalhesBiblioteca.cfm?ID=2763&tipo=B>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Manual de orientação do Fundef**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, maio 2004.

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Perfil e evolução das finanças municipais – 1998-2007**. Relatório preliminar. Brasília, out. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise na América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, Ipea, v. 21, n. 1, 1991.

CLUNE, W. H. Institutional Choice as a Theoretical Framework for Research on Educational Policy. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 9, n. 2, p. 117-132, Summer 1987.

DALL'ACQUA, F. M.; GUARDIA, E. R. **Análise do sistema orçamentário no Brasil**. São Paulo: FGV, 1995 (Pesquisa apresentada ao Núcleo de Pesquisa e Projetos da EAESP/FGV).

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da lei de responsabilidade fiscal. *In*: CARVALHO, A. X. Y. *et al*. **Dinâmica dos municípios**. Brasília: Ipea, 2007.

GARMAN, C. C. B.; LEITE, C. K. S.; MARQUES, M. S. Impactos das relações Banco Central x Bancos Estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 1 (81), p. 40-61, jan./mar. 2001.

GOMES, S. C. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da FFLCH, São Paulo, 2008.

GREGGIANIN, E.; OLIVEIRA, W. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: principais aspectos relativos aos estados e municípios (estudo). Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 27 abr. 2000.

GUARDIA, E. R. **Orçamento público e política fiscal**: aspectos institucionais e a experiência recente 85/91. Dissertação (Mestrado em Economia/Finanças públicas) – Universidade de Campinas, Campinas, 1993.

KHAIR, A.; AFONSO, J. R.; OLIVEIRA, W. Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários. *In*: MENDES, M. (Org.). **Gasto público eficiente**: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks; São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2006.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

LEITE, C. K. S. **Autoridade monetária e federalismo no Brasil**: uma reflexão sobre a reforma do sistema de bancos públicos estaduais. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da FFLCH, São Paulo, 2001.

_____. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da FFLCH, São Paulo, 2006.

LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas públicas: impactos da descentralização nas relações federativas no Brasil – uma proposta de agenda de pesquisa. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31. Caxambu: ANPOCS, 22-26 out. 2007.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: UNESP, IE, UNICAMP, 2002.

LOUREIRO, M. R. Instituições, política e ajuste fiscal: Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 47, p. 75-96, 2001.

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MENDES, M. J.; ROCHA, C. A. A. **O que reelege um prefeito?** Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2004 (Textos para Discussão, n. 7).

MENEZES, R. T.; TONETO JR., R. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**. Brasília: Ipea, n. 29, jun./dez. 2006.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2002 (Texto para Discussão, n. 866).

NÓBREGA, M. **Responsabilidade fiscal, muito o que fazer**. Artigo publicado no *site* Fenafisco, 8 maio 2009. Disponível em: <http://www.fenafisco.org.br/VerNoticia.aspx?IDNoticia=14111>.

PATINKIN, D. I. Stabilization program of 1985, or Some Simple Truths of Monetary Theory. **Journal of Economics Perspectives**, Pittsburgh, AEA, v. 7, n. 2, p. 103-128, Spring 1993.

PERES, U. D. **A influência da inflação no processo orçamentário brasileiro**. Estudo de caso: execução orçamentária do estado de São Paulo de 1991 a 1997. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 1999.

_____. **Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil**: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

QUEIROZ, M. I. P. O mandonismo local na vida política brasileira. *In*: _____. **Estudos de sociologia e história**. São Paulo: Anhembi, 1957.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. R. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. *In*: FEDERALISMO E INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL: DESAFIOS PARA O MERCOSUL. Rio de Janeiro: Konrad Adenuaer Stiftung, 2004.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, v. 45, n. 10, p. 44-50, 1991.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, FAAP , v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.

WILDAVSKY, A. The Politics in Budget Reform. *In*: HYDE, A. C. **Goverment Budgeting**. California: Brooks/Cole Publishing Company, 1991, chapter 5, p. 426-440.

CAPÍTULO 7

O DESENVOLVIMENTO FEDERATIVO DO SUS E AS NOVAS MODALIDADES INSTITUCIONAIS DE GERÊNCIA DAS UNIDADES ASSISTENCIAIS

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem se destacado entre as demais políticas sociais por notáveis avanços em sua organização federativa. Esses avanços podem ser exemplificados pela descentralização de suas funções administrativas e da prestação de ações e serviços em todo o território nacional, pelo funcionamento contínuo de instâncias de cogestão nas esferas federal e estadual, e pelos pactos promovidos entre os gestores com vista à definição de metas comuns, inclusive em termos de indicadores de saúde. Nesse sentido, a articulação federativa conduzida pelo SUS é usualmente tida pelos analistas de gestão de políticas públicas como experiência muito bem-sucedida (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2002).

Contudo, há um setor da gestão pública do SUS no qual esse sistema parece acumular mais problemas que qualidades. Trata-se da gerência de suas unidades assistenciais (hospitais e ambulatórios), cuja missão é assegurar acesso universal e igualitário, conforme preconizado no Art. 196 da Constituição Federal. Essas unidades do SUS estão longe de exibir desempenho adequado em termos de eficiência e qualidade dos serviços prestados aos usuários. Segundo avaliação promovida pelo Banco Mundial (BIRD), esse mau desempenho é atribuível, entre outros fatores, à falta de autonomia financeira e técnico-administrativa (WORLD BANK, 2007). Há também que considerar os níveis de financiamento do sistema pelo governo federal, que a maioria dos gestores avalia como insuficientes e cujo impacto desfavorável sobre a qualidade dos serviços hospitalares próprios e de terceiros não pode ser subestimado.

O debate sobre a necessidade de conferir mais autonomia à gerência financeiro-administrativa das unidades assistenciais do SUS põe em relevo um contraste entre dois tipos de reforma administrativa do Estado. De um lado, encontra-se a reforma de tipo clássico, de inspiração thatcheriana, que almeja antes de tudo a eficiência no uso dos recursos públicos – fazer mais com menos, evitar o desperdício. De outro lado, está aquela que, sem desprezar

as questões de eficiência, busca primariamente alcançar efetividade, ou seja, prestar serviços públicos com acesso garantido e mais amplo, em conformidade com as necessidades dos cidadãos. Trata-se, neste caso, de mudanças institucionais e gerenciais feitas na perspectiva da ampliação da cobertura e da melhoria da qualidade dos serviços de proteção social brindados pelo Estado (BJÖRKMAN, 2005; ABRUCIO, 2007).

Em sua primeira fase, o SUS desencadeou o que pode ser chamado de reforma democratizante do Estado em sua estrutura federativa (SANTOS, 2009); atualmente passa pela redefinição institucional do papel de suas unidades assistenciais, que está mais próxima do segundo tipo de reforma administrativa. Pode-se afirmar que o objetivo geral dos gestores é tornar esse sistema de proteção social mais efetivo, aumentando a capacidade de prestação de serviços e dando acesso a serviços integrais de saúde, isto é, atendendo o conjunto das necessidades de saúde das pessoas. Mas a principal mudança que vem ocorrendo nesta direção é a criação de novas modalidades institucionais de assistência não subordinadas à administração direta do Estado, entre as quais se destacam as organizações sociais e as fundações estatais. Essa nova institucionalidade tem sido objeto de intensa polêmica entre os principais atores políticos do SUS e, em especial, tem envolvido em conflitos acirrados os gestores e o controle social (os conselhos de saúde).

Esse artigo pretende examinar quatro questões: *i*) por que o SUS foi bem-sucedido em sua estratégia de descentralização e de gestão em colaboração federativa e tem tido desempenho desfavorável por parte de suas unidades assistenciais; *ii*) em termos qualitativos e quantitativos, qual é a situação atual das novas modalidades institucionais; *iii*) quais são os conflitos de natureza política e ideológica que restringem ou dificultam a disseminação dessas modalidades no conjunto do SUS; e *iv*) que futuro pode ser previsto em relação a essas modalidades.

2 O SUCESSO DA ARTICULAÇÃO FEDERATIVA DESCENTRALIZADORA E SEUS MOTIVOS

Os resultados positivos alcançados pelo SUS na articulação federativa e no processo de descentralização têm sido destacados por inúmeros pesquisadores. Abrucio (2005) afirma que "a saúde é, sem dúvida alguma, a política pública de maior destaque no quadro federativo desde a Constituição de 1988". Por sua vez, Arretche (2002) salienta que "a municipalização da gestão dos serviços foi o elemento central da agenda de reformas do governo federal na área da saúde ao longo da década de 1990 e pode-se afirmar que, deste ponto de vista, a reforma foi um sucesso". Ainda mais incisivo, um respeitado jornalista

de economia afirma sobre o SUS que se trata do "mais bem-sucedido modo de articulação federativa até agora desenvolvido no país" (NASSIF, 2009). A partir desse tipo de reconhecimento, esse sistema tem servido de inspiração para a conformação do modelo federativo de outras áreas de políticas públicas, como a assistência social e a segurança pública, e até para a negociação de investimentos em saneamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

São múltiplos os mecanismos de articulação federativa que foram postos em funcionamento para que a gestão do SUS pudesse se tornar realidade em praticamente todos os municípios do país. Há que se citar, em primeiro lugar, o papel exercido pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que atua com o Ministério da Saúde (MS) e é formada por gestores do SUS das três esferas de governo. Esta comissão representa a principal instância de negociação e pactuação de critérios de distribuição de recursos, de planos e de avaliação da habilitação das unidades federadas (UFs) de acordo com as normas operacionais em vigor. Em âmbito estadual, papel similar é cumprido pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que reúne gestores municipais e estaduais e se encarrega da apreciação e da aprovação dos projetos para habilitação à gestão do sistema municipal de saúde e dos planos de atenção básica.

A essas instâncias de caráter permanente devem ser agregados dois outros mecanismos de caráter mais informal: *i*) as reuniões com vista à formulação e à aprovação de pactos de gestão, que explicitam metas administrativas, e dos pactos pela saúde, que determinam resultados a serem alcançados de acordo com indicadores de saúde; e *ii*) negociações de caráter extraordinário e informal entre os gestores com o ministro da saúde e com outras autoridades da área federal, quando se apresentam certas questões candentes, principalmente no que diz respeito a aspectos de financiamento e de estratégias assistenciais.

Tendência importante, que põe em relevo a capacidade de cooperação federativa do SUS, é a formação de consórcios municipais para a organização regional de ações e serviços de saúde que correspondam a seu nível de atuação (RIBEIRO; COSTA, 2000), conforme previsto na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990, Art. 10), e que garantam atendimento integral à população dos municípios associados. Em 2008, registravam-se 176 desses consórcios formados para fins de prestação integral de serviços de saúde à população, com destaque para o estado de Minas Gerais, em que existiam nada menos que 65 consórcios em funcionamento.

TABELA 1
Número de consórcios de saúde – Brasil e UFs, 2008

Estado	Consórcios
CE	2
ES	8
MG	65
MT	15
PA	3
PB	7
PR	24
RJ	6
RN	3
RS	16
SC	10
SP	17
Brasil	**176**

Fonte: MS.

Segundo Neves e Ribeiro (2006), o menor compromisso dos governos estaduais com investimentos e custeio dos sistemas regionais estimulou, na década de 1990, que os municípios buscassem compensação mediante a organização dos consórcios intermunicipais. Nesse sentido, a organização espontânea de consórcios preencheu um vazio criado pela falta de poder diretivo dos estados na organização das suas microrregiões assistenciais durante esse período. De sua parte, a Norma Operacional de Assistência à Saúde (Noas), de 2002, não faz referência ao papel dos consórcios, mas estabelece como requisito a formulação do Plano Diretor de Regionalização (PDR), "como instrumento de ordenamento do processo de regionalização da assistência em cada estado e no Distrito Federal". A Noas afirma que o PDR

> (…) fundamenta-se na conformação de sistemas funcionais e resolutivos de assistência à saúde, por meio da organização dos territórios estaduais em regiões/microrregiões e módulos assistenciais; da conformação de redes hierarquizadas de serviços; do estabelecimento de mecanismos e fluxos de referência e contra-referência intermunicipais, objetivando garantir a integralidade da assistência e o acesso da população aos serviços e ações de saúde de acordo com suas necessidades.

A estratégia de formação de consórcios municipais facilmente pode escapar às diretrizes da política estadual de organização da assistência em microrregiões, devido ao caráter de cooperação espontânea dos consórcios. Portanto, essa estratégia tem de ser avaliada pelas secretarias estaduais para que possa se ajustar às di-

retrizes do PDR, o qual, em princípio, busca detectar o conjunto das necessidades e prioridades das microrregiões dentro do território de cada UF.

A trajetória bem-sucedida da descentralização do SUS é comprovada na tabela 2, que exibe a evolução do número de leitos hospitalares e de empregos de médicos nas três esferas de governo ao longo do período 1992-2005. Os dados evidenciam forte desconcentração de recursos físicos e humanos no sentido do fortalecimento da capacidade de assistência pelos governos municipais. Parte desses resultados foi alcançada mediante a cessão descentralizadora de recursos humanos feita pelo MS e pelas secretarias estaduais de saúde e a transferência para a administração municipal de hospitais anteriormente mantidos nessas duas esferas. Com efeito, cerca de 70% de todo o pessoal do MS encontra-se cedido a outros órgãos descentralizados do SUS. Mas deve ser observado que novos investimentos em leitos hospitalares e a expansão da força de trabalho própria, a partir da edição da Norma Operacional Básica (NOB) nº 01/1996), vieram a aumentar significativamente a capacidade de atendimento pela rede assistencial dos municípios.

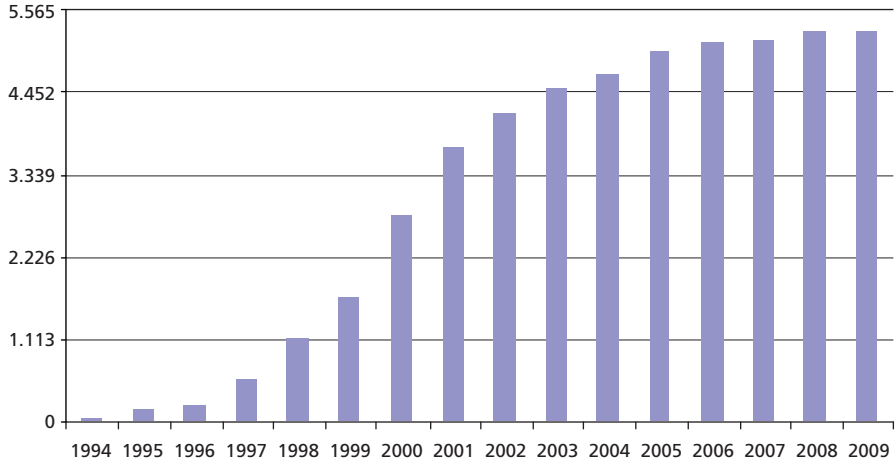
TABELA 2
Evolução do número de leitos hospitalares e de empregos médicos nas três esferas de governo – Brasil, 1992-2005

	Leitos			Empregos médicos		
	1992	2005	Variação 1992-2005	1992	2005	Variação 1992-2005
Federal	24.072	17.189	-28,6	22.418	19.733	-12,0
Estadual	75.147	61.699	-17,9	56.649	63.530	12,1
Municipal	35.861	70.078	95,4	68.968	158.104	129,2
Total	**135.080**	**148.966**	**10,3**	**150.027**	**243.372**	**62,2**

Fonte: Datasus e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em termos do alcance da cobertura das ações e serviços do SUS, um indicador expressivo é fornecido pela expansão da estratégia de saúde da família, como se constata no gráfico 1. Em 2009, 5.251 municípios contavam com a atuação de equipes de saúde da família, representando 94% do total de municípios do país. Sabe-se que esta expansão vem acarretando um custo de legalidade administrativa. Mais de 50% dos recursos humanos da estratégia de saúde da família são mantidos mediante contratos precários; por outro lado, em municípios pequenos, a fim de serem atraídos e mantidos em seus postos de trabalhos, os médicos costumam receber remuneração que supera a do prefeito. Esses dois fenômenos caracterizam situações irregulares.

GRÁFICO 1
Municípios com equipes de saúde da família – Brasil, 1994-2009



Fonte: MS.

Abrucio (2005), Arretche (2002) e Viana, Lima e Oliveira (2002) asseveram que o principal impulso para o sucesso da cooperação federativa descentralizadora do SUS deveu-se à combinação entre a obediência às diretrizes emanadas das normas operacionais – básicas e de assistência – emitidas pelo MS e o estímulo dado pelos repasses financeiros federais em conformidade com o estágio evolutivo da organização e a complexidade dos sistemas locais de saúde. Essa argumentação tem peso considerável mas, como se fundamenta unicamente no pressuposto da "conduta racional" dos gestores, deixa de considerar a dimensão político-ideológica, a qual pode favorecer alianças ou gerar conflitos entre os diversos atores envolvidos no processo de construção do SUS.

É preciso ter em vista que o SUS é fruto de um dos mais relevantes processos de mobilização social que se deram durante a redemocratização do país e em torno da formulação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A reforma sanitária brasileira produziu três tipos principais de militantes que vieram a consolidar suas posições ao longo dos anos 1990: *i*) docentes, pesquisadores e estudantes vinculados às instituições de ensino e pesquisa; *ii*) gestores do sistema nas três esferas de governo, com destaque para o "movimento municipalista", liderado pelos gestores municipais; *iii*) os que atuam em organizações não governamentais (ONGs), nos movimentos populares e nos movimentos de defesa dos direitos dos usuários, como as entidades de defesa dos portadores do vírus da imunodeficiência humana (HIV) e da síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS); e *iv*) trabalhadores de saúde do SUS e aqueles que, embora não vinculados diretamente a este sistema, o defendem enquanto política pública. Esses tipos não são mutuamente

exclusivos, pois, certamente, há muitas possibilidades de sobreposição, como é o caso dos gestores que são docentes em instituições universitárias.

A hipótese aqui adotada é que, de modo geral, esses quatro tipos de atores historicamente tenderam para a convergência política e atuaram em aliança estratégica para reforçar os rumos oficialmente definidos na articulação federativa descentralizadora. Em torno desta questão houve sempre mais convergência do que divergência. Desde a VIII Conferência Nacional de Saúde (1986) e a Constituinte (1987-1988), um alto grau de consenso político entre esses quatro atores veio a constituir o fator decisivo para a conformação federativa do SUS. Este é o consenso político original, que defendia três teses convergentes: *i*) gestão compartilhada no âmbito federal e estadual, com direção única em cada esfera de governo; *ii*) descentralização que concede papel destacado à gestão municipal; e *iii*) funcionamento obrigatório do controle social. Como se verá adiante, consenso similar não existe quando se trata de criar e implantar os novos modelos institucionais de gerência das unidades assistenciais.

3 AS UNIDADES ASSISTENCIAIS PÚBLICAS DO SUS E SEU DESEMPENHO

Em 2005, estavam em operação no país 2,75 mil unidades assistenciais, pertencentes ao setor público das esferas federal, estadual e municipal, providas de recursos de internação. Em conjunto, dispunham de 148,97 mil leitos, que correspondiam a 33,6% do total de 443,21 mil leitos para internação existentes no país. As unidades públicas com internação estavam mais concentradas na região Nordeste, mas o maior número médio de leitos por unidade encontrava-se na região Sudeste.

TABELA 3
Unidades públicas com internação segundo tipo de atendimento e média de leitos por unidade – Brasil e regiões, 2005

Região	Especializado	Com especialidades	Geral	**Total de unidades**	**Total de leitos**	Média de leitos por unidade
Norte	8	163	183	**354**	**15.667**	44
Nordeste	59	539	654	**1.252**	**52.492**	42
Sudeste	51	260	239	**550**	**53.428**	97
Sul	11	66	182	**259**	**14.859**	57
Centro-Oeste	6	54	252	**312**	**12.520**	40
Brasil	**135**	**1.082**	**1.510**	**2.727**	**148.966**	**55**

Fonte: IBGE.

Os dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) oferecem imagem atualizada da distribuição regional de leitos públicos e privados. Evidencia-se que a região Sudeste concentra proporcionalmente quantidade

maior de leitos de internação públicos que o Nordeste (36,9% contra 34,5%), ao mesmo tempo em que concentra expressiva proporção de leitos privados (43,8%). Contudo, o número absoluto de leitos públicos no Sudeste é apenas pouco maior que no Nordeste, enquanto no âmbito privado há duas vezes mais leitos no Sudeste. Portanto, conclui-se que o SUS obteve resultado favorável à equidade entre essas duas regiões na implantação de seu sistema assistencial.

TABELA 4
Leitos públicos e privados de internação – Brasil e regiões, 2009

Região	Públicos	%	Privados	%	**Total**	%
Norte	18.842	10,6	14.472	4,3	**33.314**	6,5
Nordeste	61.593	34,5	70.353	21,1	**131.946**	25,8
Sudeste	65.860	36,9	158.122	47,4	**223.982**	43,8
Sul	17.253	9,7	64.767	19,4	**82.020**	16,0
Centro-Oeste	14.790	8,3	25.864	7,8	**40.654**	7,9
Brasil	**178.338**	**100,0**	**333.578**	**100,0**	**511.916**	**100,0**

Fonte: Datasus/CNES.

Os leitos públicos estão localizados em unidades assistenciais que variam muito quanto a sua capacidade de atendimento, abrangendo desde as chamadas unidades mistas, que fazem predominantemente atendimento ambulatorial e dispõem de número reduzido de leitos de internação, até as unidades hospitalares de grande porte, que contam com mais de 300 leitos. As unidades assistenciais com internação costumam ser divididas em três grupos:

1. Atendimento especializado – unidades que admitem pacientes para única especialidade, como oncologia, traumatologia ou cardiologia.
2. Atendimento com especialidades – admitem pacientes para diversos serviços ou enfermarias especializadas.
3. Atendimento geral de pacientes para serviços clínicos e cirúrgicos gerais – não têm distinção organizacional de especialidades. É preciso ter em conta que grande parte dos hospitais especializados corresponde às tradicionais maternidades (ginecologia e obstetrícia), as quais, em geral, têm pequeno porte e baixo grau de complexidade tecnológica; muitas nem sequer dispõem de unidade de terapia intensiva (UTI) para recém-nascidos.

A Portaria MS nº 2.224, de 5 dezembro 2002, estabeleceu critérios de classificação das unidades hospitalares para os estabelecimentos públicos e privados com leitos disponíveis ao SUS, conforme discriminados na tabela 5.

TABELA 5
Critério de classificação das unidades hospitalares pelo Ministério da Saúde

Pontos por item	Itens de avaliação							**Pontos totais**
	A Número de leitos	B Leitos de UTI	C Tipo de UTI	D Alta complexidade	E Urgência/ emergência	F Gestação de alto risco	G Salas cirúrgicas	
1 ponto	20 a 49	1 a 4	–	1	Pronto atendimento	–	Até 2	
2 pontos	50 a 149	5 a 9	Tipo II	2	Serviço de urgência/ emergência	Nível I	Entre 3 e 4	**Mínimo 1**
3 pontos	150 a 299	10 a 29	–	3	Referência nível I ou II	Nível II	Entre 5 e 6	
4 pontos	300 ou mais	30 ou mais	Tipo III	4 ou mais	Referência nível III	–	Acima de 8	**Máximo 27**

Fonte: Portaria MS nº 2.224, de 5 dezembro 2002.

De acordo com o número de pontos alcançados, os hospitais são classificados em quatro tipos: porte I (1 a 5 pontos); porte II (6 a 12 pontos); porte III (13 a 19 pontos) e porte IV (20 a 27 pontos). Os hospitais de porte III e IV correspondem aos estabelecimentos que se caracterizam por concentrarem procedimentos de média e alta complexidade hospitalar e ambulatorial. Tais procedimentos admitem grande diversidade, mas alguns dos mais importantes podem ser mencionados a título de ilustração: patologia clínica, terapia renal substitutiva (diálise renal), quimioterapia, radiodiagnóstico, hemoterapia e medicamentos de dispensação excepcional. Naturalmente, esse é o setor de mais alto dispêndio financeiro no âmbito do SUS, absorvendo parcela considerável dos orçamentos públicos da saúde, especialmente nas esferas federal e estadual.

O Ministério da Saúde mantém unidades próprias de alta complexidade no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. No primeiro estado, por exemplo, localizam-se o Instituto Nacional de Câncer (Inca), o Instituto Nacional de Cardiologia (INC) e o Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into). Ainda assim, as transferências do MS para o pagamento de procedimentos de média e alta complexidade realizados por outras unidades hospitalares representam em geral o dobro do destinado às ações de atenção básica. Em 2006, a transferência neste item de despesa do ministério alcançou quase R$ 13 bilhões, em comparação aos R$ 6,8 bilhões destinados à atenção básica.

TABELA 6
Recursos transferidos do Ministério da Saúde por grupo de despesas – Brasil, 2006

Grupo de despesa	Valor despendido (R$ milhões)
Média e alta complexidade	12.878,8
Atenção básica	6.787,3
Ações estratégicas	2.233,4
Total	**21.899,5**

Fonte: Datasus.

Um dos pontos de maior debilidade do SUS como política social encontra-se na grande fragmentação de seus subsistemas de atenção. Tal fragmentação abrange aspectos que são, de um lado, de natureza técnico-financeira e, de outro, de natureza social, pois implicam a diferenciação da extração social da sua clientela. Por exemplo, os serviços de alta complexidade costumam ser utilizados pelas pessoas de classe média e até mesmo pela elite, que também são usuárias dos serviços de planos de saúde; por outro lado, a atenção básica só excepcionalmente é utilizada por esses grupos, a não ser em relação a alguns serviços de saúde pública, tais como a vacinação de crianças e de idosos.

As ações e serviços de alta complexidade têm altíssimo custo e grande visibilidade social, o que garante a convergência de interesses políticos e econômicos entre gestores, prestadores e usuários de classe média e da elite. Nesse caso, o SUS não funciona, de fato, como "um sistema pobre para os pobres". Paradoxalmente, a alta complexidade é o único subsistema que mantém o caráter originalmente previsto do SUS – relativamente – universal e igualitário.[1] Por outro lado, por funcionar frequentemente como instância isolada, que se mantém, sobretudo, mediante convênios e contratos com entidades privadas, a alta complexidade é vista às vezes como o vilão do SUS, na medida em que seus altos custos subtraem recursos dos demais subsistemas e raramente atua de forma integrada com os demais níveis de atenção.

Assim, no exercício de sua função de assistência direta à saúde – excluindo ações e serviços de vigilância sanitária –, o SUS está hoje composto por quatro subsistemas que têm como características serem heterogêneos e relativamente independentes, quais sejam:

1. Hospitais e ambulatórios que realizam atendimentos de alta e média complexidade técnica – de portes III e IV.

1. Pode-se interpretar que o uso continuado desse nível de atenção pela classe média é justificável do ponto de vista dos objetivos de uma política pública na medida em que constitui uma espécie de seguro provido pelo Estado em relação a riscos econômico-sociais catastróficos que podem acometer o indivíduo e sua família.

2. Maternidades e pequenos hospitais de atendimento geral – majoritariamente de porte I.
3. Serviços de urgência e emergência que podem ser hospitalares e ambulatoriais, a par dos serviços de remoção de pacientes graves e atendimento imediato – serviço de atendimento móvel de urgência (Samu).
4. Serviços básicos de saúde, que incluem a estratégia de saúde da família.

Essas considerações preliminares têm também o propósito de chamar atenção para a necessidade de avaliar a questão da qualidade da assistência hospitalar no SUS de acordo com certas condições sociais, financeiras e técnicas, que criam fortes diferenças de efetividade – ou seja, de capacidade de atendimento – entre suas unidades assistenciais.

O subsistema 2, que abrange unidades públicas e privadas conveniadas, é o que mais padece das consequências dos níveis insuficientes de financiamento do SUS. Em geral, essas unidades hospitalares estão obrigadas a limitar sua capacidade de atendimento por escassez de recursos humanos e materiais. Para a opinião pública, a face mais visível desses problemas são as longas filas ou o longo tempo de espera para consultas e internações. Como a qualidade e a presteza do cuidado deixam a desejar mesmo no caso de procedimentos relativamente simples, como o parto, a classe média e a elite espontaneamente se excluem desse subsistema e utilizam os serviços privados equivalentes credenciados pelos planos de saúde.

É preciso ter em vista o plano de fundo do financiamento do SUS para que se faça apreciação adequada dos problemas do desempenho gerencial de suas unidades operacionais. Com efeito, breve comparação internacional permite que se tenha ideia mais clara dos níveis inadequados da despesa pública com a saúde no Brasil, sobretudo por se tratar de um país que constitucionalmente dispõe de sistema de acesso universal e igualitário.[2]

2. Os indicadores de despesas com a saúde citados na tabela 6 procedem do relatório mundial de estatísticas de saúde publicado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) (WHO, 2009).

TABELA 7
Despesa *per capita* do governo com saúde e como porcentagem da despesa total *per capita* com saúde – 2006

	Despesa do governo em dólares PPP[1]	**Total (%)**
Argentina	549	**45,6**
Bolívia	161	**62,6**
Brasil	**323**	**47,9**
Chile	363	**52,7**
Colômbia	396	**85,3**
Cuba	617	**91,5**
Equador	165	**43,5**
Estados Unidos	3.076	**45,8**
México	344	**44,2**

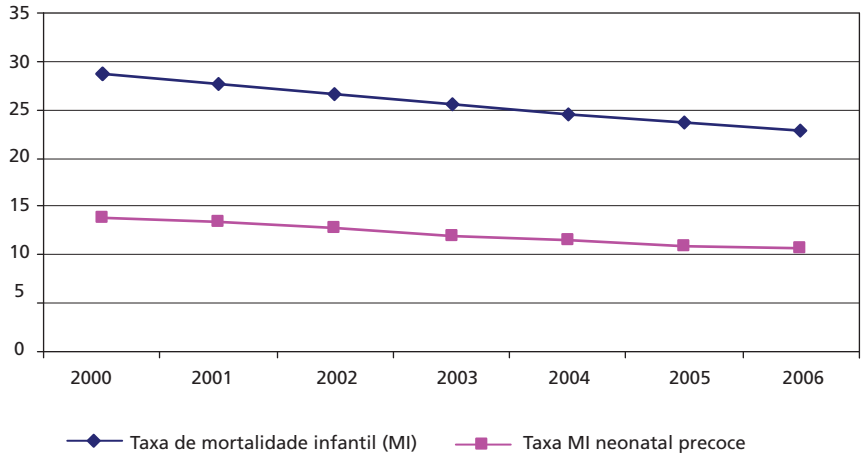
Fonte: WHO (2009).
Nota: [1]O dólar PPP – sigla do original em inglês que significa paridade do poder de compra – é uma unidade de medida que possibilita eliminar a diferença de custo de vida entre os países e estabelecer comparações internacionais mais balizadas.

Vê-se que o gasto público total *per capita* com a saúde no Brasil limita-se a US$ 323 e representa menos da metade (47,9%) do gasto total em saúde, que inclui o gasto privado das famílias. O gasto governamental *per capita* do Brasil é menor que o de países da América Latina com grau semelhante de desenvolvimento – Argentina, Chile e México – e inclusive, situa-se abaixo do gasto da Colômbia.

Por certo, essa condição de financiamento insuficiente afeta o desempenho das unidades hospitalares do SUS, especialmente quanto aos tipos de portes I e II, com reflexos sobre alguns indicadores de saúde, dos quais cumpre salientar a mortalidade neonatal e a materna. Aqui se tomará como referência unicamente o primeiro deles, dado que a qualidade do indicador de mortalidade materna está comprometida devido a problemas de sub-registro das causas específicas do óbito.

No Brasil, a mortalidade infantil vem caindo em ritmo constante, o que se deve, em grande parte, à queda da fecundidade e às melhorias das condições de vida da população e da cobertura por serviços de atenção básica de saúde e saneamento. Contudo, tem sido surpreendentemente lenta a diminuição da mortalidade neonatal – óbitos de recém-nascidos com menos de quatro semanas de vida – e particularmente da mortalidade neonatal precoce – óbitos de recém-nascidos com menos de uma semana de vida. Estes indicadores dependem estreitamente de boa assistência pré-natal e da qualidade dos serviços hospitalares no momento do parto e nos dias seguintes a este. Deve-se ter em conta que 98% dos partos no Brasil são realizados em hospitais (RIPSA, 2009). O gráfico 2 compara a velocidade da queda desses dois indicadores, evidenciando que, entre 2000 e 2006, a mortalidade infantil caiu seis pontos (por mil) enquanto a mortalidade neonatal precoce caiu apenas três pontos (por mil).

GRÁFICO 2
Comparação da evolução da taxa de mortalidade infantil com a taxa de mortalidade infantil neonatal precoce[1] – Brasil, 2000-2006



Fonte: Datasus.
Nota: [1] A taxa de mortalidade é a razão entre o número de óbitos de indivíduos de determinada faixa etária por mil nascidos vivos.

As principais causas dos óbitos neonatais são a prematuridade, as infecções e a asfixia ou hipóxia dos recém-nascidos, causas que, ao contrário dos defeitos congênitos, têm grande potencial de prevenção por meio da assistência qualificada do sistema de atenção às gestantes, ao parto e ao puerpério imediato. Para que se tenha ideia desse potencial de prevenção, cumpre mencionar que o risco relativo de morte de crianças brasileiras por asfixia ou hipóxia intraparto é quase nove vezes maior que o verificado nos Estados Unidos (RIPSA, 2009). Ademais, a taxa brasileira de mortalidade neonatal é mais que o dobro da que se verifica no Chile e em Cuba.

As altas taxas de mortalidade neonatal constituem evidência de que o Brasil ainda apresenta deficiente qualidade de assistência hospitalar ao parto. Há problemas de capacitação técnica de recursos humanos, mas não há dúvidas de que os estabelecimentos gerais de menor porte, que incluem a maioria das maternidades, são justamente os mais atingidos pelos problemas de financiamento do SUS.

4 SITUAÇÃO ATUAL DAS NOVAS MODALIDADES DE GERÊNCIA E OS CONFLITOS POLÍTICOS EM TORNO DELAS

Avaliação conduzida pelo Banco Mundial evidenciou que as principais deficiências que afetam a qualidade do cuidado nos hospitais brasileiros estão relacionadas às áreas de suprimento de medicamentos, gestão das pessoas e equipamentos e

insumos médicos (WORLD BANK, 2007). Esses problemas foram identificados pelos respondentes dos questionários da investigação como sendo resultantes de baixa eficiência e eficácia no manejo de recursos, ou seja, do mau desempenho gerencial. Em geral, os hospitais estaduais registraram dificuldades gerenciais mais sérias que seus congêneres federais.

A falta de autonomia na gestão de recursos humanos e materiais é repetidamente referida como o fator principal que, no âmbito do SUS, dificulta prestar serviços hospitalares com agilidade e qualidade. As unidades assistenciais vinculadas à administração pública direta enfrentam inúmeros problemas criados pela falta de autonomia orçamentária, financeira e administrativa que acabam por comprometer sua efetividade. Uma delas é a dificuldade de incorporar profissionais e especialistas de saúde no número e na diversidade que se fazem necessários. É igualmente prejudicada a relação com o mercado de insumos de saúde – medicamentos e equipamentos – e com os parceiros do setor privado, que têm em comum a característica de alto dinamismo tecnológico.

Os motivos da baixa efetividade podem ser desdobrados da seguinte maneira: *i*) reduzida autonomia técnico-administrativa devido às normas e aos procedimentos que são típicos da administração direta; *ii*) limitações criadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente quanto à admissão e à expansão dos recursos humanos; *iii*) falta de agilidade nos processos licitatórios para a aquisição de equipamentos e insumos de necessidade urgente; e *iv*) dificuldades de incorporação de pessoal mais qualificado e de certas especialidades, inclusive porque algumas destas especialidades, a exemplo dos anestesistas e oftalmologistas, recusam-se a prestar concurso público, e quando prestam não assumem as vagas disponíveis.

Atualmente duas modalidades institucionais principais se apresentam aos gestores do SUS como possíveis soluções para o problema da falta de autonomia gerencial das unidades assistenciais, a saber, a organização social (OS) e a fundação estatal (FE). Além dessas duas modalidades, há também a fundação de apoio (FA) e a organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Contudo, as FAs têm como missão precípua o apoio às atividades de pesquisa e ensino realizadas pelo hospital, e ao se imiscuírem nas atividades de gestão deixam de respeitar esse limite legal.

As OSs configuram-se como entidades gestoras, de caráter privado, mas sem finalidade de lucro, e se vinculam às secretarias de saúde por meio de contratos de gestão. Já as FEs constituem fundações públicas com estrutura de direito privado, caracterizadas por obedecerem a regras flexíveis ou simplificadas de direito administrativo e por estarem adstritas ao âmbito da administração indireta

do Estado.[3] Essas duas novas modalidades institucionais estão sendo implantadas pelos gestores em meio a conflitos com outros importantes atores do SUS, conforme será comentado adiante.

Faz-se a seguir uma descrição da situação atual dessa tendência de inovação institucional do SUS em seus aspectos qualitativos e quantitativos. É útil começar pela visão qualitativa, resumindo o conjunto dos aspectos legais e organizacionais das quatro modalidades (quadro 1).

QUADRO 1
Modalidades institucionais de flexibilização, parceria e terceirização da gestão pública

	Fundação de apoio	Organização social e OSCIP	Fundação estatal
Base legal	Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994 e Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004	Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 e Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999	Projeto de Lei nº 92/2007 que regulamenta o inciso XIX do Art. 37 da Consituição Federal – em tramitação no Congresso Nacional
Relação com a administração pública	Não é administração pública	Não é administração pública	Administração indireta
Personalidade jurídica	Direito privado	Direito privado	Direito privado
Normas de direito público	Não observa	Não observa	Regime administrativo mínimo
Financiamento e fomento	Convênio	Contrato de gestão/ termo de parceria	Contrato de autonomia
Autonomia	Orçamentária e financeira	Orçamentária e financeira	Orçamentária e financeira
Supervisão ministerial	Do convênio	Sobre contrato de gestão/ termo de parceria	Direta
Controle interno e externo	Dos recursos do convênio	Dos recursos do contrato de gestão	Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU)

Fonte: MPOG.
Elaboração própria.

A lei federal que facultou a criação das fundações de apoio é de 1994, portanto, precede às iniciativas de reforma administrativa do Estado. O decreto regulamentador mais recente, de 2004, explicita que suas atividades abrangem, em instituições federais, "o gerenciamento de projetos de ensino, pesquisa e extensão, e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico". No caso dos hospitais, as principais beneficiárias são as unidades ligadas às universidades federais. Contudo, alguns dos hospitais do MS e das UFs enquadram-se nestas condições

3. A necessidade de encontrar uma solução alternativa em relação ao modelo de gestão terceirizado das OSs foi implicitamente reconhecida durante o governo Lula quando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) encetou a realização de estudo pormenorizado das bases jurídicas e administrativas das fundações estatais. A formulação deste modelo atendeu a uma solicitação feita em 2005 pelo MS, que considerava imperativa a completa transformação institucional dos hospitais federais do Rio de Janeiro, que viviam em constante crise de gestão de recursos humanos e materiais.

e atualmente mantêm fundações de apoio. Não se tem informação, entretanto, sobre quantos hospitais contam com fundações de apoio.

Com o passar dos anos, as fundações de apoio de grandes hospitais federais e estaduais foram diversificando suas funções e acabaram por exercer apoio não somente às atividades de ensino e pesquisa, mas também à gestão flexível dessas unidades assistenciais, especialmente no campo dos recursos humanos. Por exemplo, em situações que caracterizam patente carência de quadros de pessoal para o funcionamento dos hospitais, as fundações de apoio realizam contratação de celetistas ou temporários para assumir funções assistenciais e administrativas. De sua parte, o Ministério Público tem movido ações por enxergar irregularidade nessa mediação exercida por uma entidade privada nos contratos de força de trabalho com o poder público.

Em conclusão, as fundações de apoio passaram a ser importante instrumento institucional para a flexibilidade da gerência dos hospitais públicos (MACIEL, 2005). Em algumas situações, o grau de interdependência gerencial é de tal ordem que o funcionamento do hospital torna-se inviável se sua fundação de apoio se limitar a administrar projetos de pesquisa e ensino.

O conceito doutrinário de administração pública gerencial em substituição ao modelo burocrático foi defendido no Plano Diretor da Reforma Administrativa de 1995, adotado parcialmente no primeiro mandato do governo Fernando Henrique. Em reação ao modelo gerencial burocrático habitual, preconizou-se o processo de publicização por meio da modalidade institucional organização social em áreas de serviços diretos aos cidadãos. A organização social pode ser descrita como entidade gestora privada, sem finalidade de lucro, que opera sob controle do poder público mediante contrato de resultados. As OSs foram concebidas primariamente para prestar serviços de educação, saúde e investigação, em que supostamente há concorrência implícita entre os setores privado e público.

Pioneiro da implantação das OSs no SUS, o governo do estado de São Paulo adotou este modelo para fins de gestão terceirizada em mais de uma dezena de hospitais na periferia da região metropolitana da capital no fim da década de 1990. Por sua vez, em 2006, São Paulo foi o primeiro município brasileiro a qualificar OSs para a operação de unidades hospitalares da sua rede.

Dados do CNES mostram que, em 2009, havia no país 106 unidades assistenciais de OSs operando no SUS. Tomando-se o dado do estado de São Paulo, esse número parece estar subestimado, já que, segundo informações divulgadas pela Secretaria Estadual de Saúde, estavam em funcionamento nesse ano nada menos que 35 estabelecimentos de OSs, entre hospitais, ambulatórios, centros de referência e laboratórios, portanto, sem contar as unidades de âmbito municipal. Convém salientar que, frequentemente, uma entidade gestora credenciada como organização social administra mais de uma unidade assistencial e, portanto,

quando se fala de número de OSs é preciso ter em conta se o que está referido é o número de entidades mantenedoras ou o de unidades assistenciais mantidas.

TABELA 8
Número de unidades assistenciais vinculadas a OSs – Brasil, grandes regiões e UFs, outubro de 2009

Região	Unidades assistenciais de OSs
Norte	15
Rondônia	1
Acre	1
Pará	13
Nordeste	12
Ceará	1
Pernambuco	2
Alagoas	1
Sergipe	3
Bahia	5
Sudeste	52
Minas Gerais	19
Espírito Santo	1
Rio de Janeiro	2
São Paulo	30
Sul	16
Paraná	7
Santa Catarina	6
Rio Grande do Sul	3
Centro-Oeste	11
Mato Grosso do Sul	5
Mato Grosso	2
Goiás	3
Distrito Federal	1
Brasil	**106**

Fonte: Datasus/CNES.

Na Lei Complementar nº 1.095, de 18 de setembro de 2009, o governo do estado de São Paulo estabeleceu que as fundações de apoio aos hospitais de ensino que tenham mais de dez anos de existência poderão ser qualificadas como OS. Essa determinação legal recente cria um precedente que talvez venha a se constituir tendência para o conjunto do SUS, ou seja, a gradual transformação das fundações de apoio em organizações sociais gestoras de hospitais.

Existem poucos estudos comparativos sobre eficiência e efetividade de desempenho entre os hospitais de OSs e os da administração direta. Contudo, Quinhões (2009), em pesquisa que envolveu estudo de caso de três hospitais em regime de OS no estado de São Paulo, concluiu que esse modelo exibe "desempenho significativamente mais satisfatório em comparação com o grupo de hospitais da administração direta", em termos de eficiência geral – altas hospitalares por leito e atendimentos ambulatoriais por sala – e de produção de serviços por pessoal disponível.

Recentemente, o MPOG ensejou a formação de comissão de juristas com a missão de elaborar, como proposta para amplo debate, anteprojeto de lei orgânica da administração direta e indireta (BRASIL, 2009). O modelo de fundação estatal está incorporado nessa minuta de anteprojeto, cujas diretrizes poderão culminar com a implantação de marco renovador do direito administrativo no país, contendo regras mais flexíveis para reger as áreas de prestação direta de serviços aos cidadãos, entre as quais se encontram os hospitais públicos.[4]

Ao contrário das OSs, as FEs constituem modalidade institucional integrante da administração pública indireta. Gozam, no entanto, de razoável autonomia na formação e na execução do seu orçamento, mas estão obrigadas a cumprir com os objetivos do contrato mantido com o poder público correspondente. Em resumo, são estas as características institucionais mais importantes de uma fundação estatal no SUS:

1. Personalidade jurídica adquirida mediante atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, de acordo com as normas do Código Civil.
2. Patrimônio e receitas próprias.
3. Autonomia gerencial, orçamentária e financeira.
4. Integrante da administração pública indireta, vinculado a órgão ou entidade do SUS.
5. Contrato de autonomia[5] com o órgão público dirigente da esfera em questão, com especificação de metas e indicadores a serem alcançados.
6. Exclusividade no atendimento de clientela do SUS.

4. Quanto a esta temática, que é de importância crucial para um sistema de proteção social como o SUS, deve-se dar razão a Abrucio (2007) quando observa que definitivamente a política de gestão institucional – ou seja, a reforma administrativa – não tem sido tema-chave sob o governo Lula. De fato, neste governo mais que nada foi focalizada a gestão de recursos humanos, o que levou a dar prioridade a iniciativas tais como reestruturação de carreiras, melhorias salariais e realização de concursos públicos com vista à ampliação dos cargos de carreiras de Estado e à substituição de trabalhadores terceirizados.

5. A denominação contrato de autonomia é sugerida pela comissão de juristas para distinguir duas funções: *i*) a autonomia outorgada no âmbito da administração pública tendo como contrapartida o alcance de metas; e *ii*) a contratação de metas às OSs como entidades privadas.

7. Submissão ao sistema de controle interno de cada poder federativo.
8. Receitas constituídas pelas rendas obtidas na prestação de serviços e no desenvolvimento de suas atividades – não constam do orçamento do ente federativo correspondente.
9. Obrigatoriedade de seleção pública para admissão de recursos humanos, sendo regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sem estabilidade, mas com direito à negociação coletiva.
10. Obrigatoriedade de obediência a um conjunto simplificado de normas de licitação pública.

De sua parte, as OSCIPs constituem nova modalidade institucional que não concorre com a OS e a FE para efeito de prestação de ações e serviços de saúde pelo SUS. Constituem típicas ONGs do terceiro setor que não podem administrar bens e recursos humanos originários da esfera da administração pública. Atuando especialmente no âmbito comunitário, as OSCIPs podem estabelecer parcerias com o SUS com vista a realizar atividades de saúde em sentido complementar, fazer avaliações de desempenho das unidades assistenciais e realizar pesquisas variadas sobre questões de saúde.

De modo geral, as OSCIPs não participam da gerência das unidades assistenciais do SUS, a não ser a título colaborativo em função eventual de assessoria. Há indícios de que essas organizações foram criadas para administrar os recursos humanos da estratégia Saúde da Família, especialmente os agentes comunitários de saúde. Porém, na medida em que as equipes estão hierarquicamente subordinadas ao comando das secretarias municipais, fica evidenciado que se trata de terceirização juridicamente espúria, mecanismo que não pode ser reconhecido como efetiva parceria entre o terceiro setor e o Estado.

TABELA 9
Título de OSCIP segundo finalidade da entidade – Brasil, 2009

Finalidade	Número	%
Ambiental	567	10,9
Assistencial	1.422	27,3
Beneficente	170	3,3
Cidadania	192	3,7
Creditícia	272	5,2
Educacional	224	4,3
Saúde	192	3,7
Outros	2.173	41,7
Total	**5.212**	**100,0**

Fonte: MJ.

As OSCIPs são tituladas em avaliação conduzida pelo Ministério da Justiça (MJ), a partir do que passam a estar credenciadas a celebrar termos de parceria com o Poder Executivo da União, dos estados e dos municípios. Verifica-se na tabela 9 a existência de um número surpreendentemente reduzido de OSCIPs atuando em temas de saúde – apenas 192 entidades, correspondendo a tão somente 3,7% do total.

Quanto aos hospitais de entidades filantrópicas e beneficentes que operam em convênio com o SUS, sabe-se que seu interesse maior é obter o título de utilidade pública, que lhes faculta isenções fiscais e previdenciárias. Para efeito de comparação com as OSCIPs, a tabela 9 discrimina as finalidades das entidades às quais foi concedido título de utilidade pública. Vê-se que a finalidade de serviços hospitalares encontra-se bem posicionada, em quarto lugar, correspondendo a 9,1% do total das entidades tituladas.

TABELA 10
Título de utilidade pública segundo finalidade da entidade – Brasil, 2009

Finalidade	Número	%
Assistencial	5.112	40,9
Beneficente	2.833	22,7
Educacional	1.361	10,9
Hospitalar	1.141	9,1
Outros	2.053	16,4
Total	**12.500**	**100,0**

Fonte: MJ.

Os principais opositores às propostas de criação e implantação das novas modalidades institucionais do SUS têm sido as entidades de trabalhadores da saúde e outros grupos organizados que atuam nos conselhos de saúde das três esferas de governo. Mas os próprios gestores mostram-se bastante divididos, sobretudo em relação à proposta de OSs. A implantação das OSs e das FEs nos estados e municípios vem gerando sérios conflitos políticos entre os conselhos de saúde e os gestores do SUS. Contudo, aparentemente esses conflitos não têm sido suficientes para reverter ou obstaculizar o curso desses projetos, e as OSs já estão presentes em quase todas as UFs.

Já em 1997, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) desaprovara a implantação das OSs no SUS, embora reconhecendo a necessidade de haver "maior flexibilidade na gestão das unidades de saúde". E recentemente, em 2009, não só se pronunciou contrariamente ao projeto de lei federal que autoriza a criação das FEs como também liderou uma mobilização nacional dos demais conselhos e de entidades sindicais em oposição política a esse projeto. Os argumentos usados pelo CNS contra a adoção das OSs e das FEs estão sumarizados no quadro 2.

QUADRO 2
Argumentos do CNS contra as propostas de organizações sociais e fundações estatais

Organizações sociais – 1997[1]	Fundações estatais – 2009[2]
Não explicita as formas de relação entre os diferentes segmentos da clientela – SUS, convênio, seguros etc. –, podendo colocar em risco os princípios de universalidade, integralidade e equidade	Ao propor salários de "acordo com o mercado", aprofundam as diferenças e o comprometimento da qualidade do serviço prestado; a proposta é apenas de valorização de alguns profissionais "de acordo com os salários de mercado"
A transferência de patrimônio público estatal para essas organizações, sem garantias de ressarcimento em caso de descumprimento de cláusulas contratuais, inépcia, malversação etc., constitui grave precedente	A contratação via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) gera instabilidade e falta de comprometimento do profissional
Há aspectos, principalmente os relativos à gestão de recursos humanos, que não atendem às necessidades identificadas pelos gestores, criando situações de difícil administração, tais como a possibilidade de ter na mesma unidade funcionários submetidos a diferentes regimes e com diferentes remunerações	Contribui para o processo de exposição do SUS aos interesses de grupos políticos organizados

Fonte: CNS.
Notas: [1] Resolução CNS nº 223/1997.
[2] Informativo do CNS, de 6 julho de 2009.

Como se pode verificar no quadro 2, o CNS tem pautado sua posição fortemente reativa ao projeto das FEs em argumentos estreitamente vinculados à garantia de relações de trabalho no SUS, que dizem respeito à manutenção do Regime Jurídico Único,[6] à estabilidade funcional e à universalização de carreiras para o conjunto dos trabalhadores do sistema. Portanto, as teses contra essas fundações têm predominantemente o caráter de defesa corporativa. Aqui surge um contraste com as teses de 1997 contrárias às OSs, que se caracterizavam pela preocupação com a viabilização da gestão do SUS.

O que se tornou patente é que o controle social do SUS, pela expressão da maioria de seus representantes, é contrário à implantação dessas novas modalidades institucionais. É importante notar que por ocasião da XIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2007, foi aprovada proposta que, conforme o relatório consolidado, recomenda "que o Ministério da Saúde retire do Congresso Nacional o projeto de lei que dá direito a contratar serviços de saúde por meio de Fundações Estatais" e que seja promovida a articulação de atores sociais "para o combate à terceirização da gestão das unidades públicas de saúde através de OSCIPs e OSs" (BRASIL, 2007). Em conjunção com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a pressão do CNS, exercida ao longo do segundo semestre de 2009, parece ter sido o fator responsável pela retirada do projeto de

6. Uma das principais vantagens que os gestores da saúde enxergam no modelo de fundação estatal é a adoção do regime celetista, já que implicaria possibilidade de maior responsabilização dos profissionais de saúde em relação ao desempenho e ao cumprimento de horário de trabalho. Contudo, a suspensão pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do efeito do *caput* do Art. 39 da Constituição Federal, devido a vício de votação legislativa, tem como consequência que as FEs não possam realizar essa forma de contratação de pessoal até que seja aprovada uma nova redação para este artigo constitucional.

Lei Complementar nº 92A/2007 da pauta de votação da Câmara Federal. Contudo, visto que inexistem impedimentos constitucionais para tanto, anteriormente já haviam sido aprovados alguns projetos nos estados e as unidades assistenciais das FEs já começam a ser implantadas – Bahia, Sergipe e Rio de Janeiro.

O que essa oposição sistemática dos conselhos de saúde vem a comprovar é que, no tocante às questões da flexibilização da administração pública e das novas formas de parceria com o setor privado, jamais é verificado o mesmo nível de consenso que prevalece em relação à diretiva de descentralização e à de cooperação federativa do sistema. Os próprios gestores não têm consenso a este respeito, não tendo ocorrido até agora posicionamento comum dos dois órgãos colegiados da área, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na discussão acerca das novas modalidades institucionais do SUS, podem ser distinguidas três posições políticas que se contrapõem. Em primeiro lugar, encontram-se os defensores do "SUS público puro", que rejeitam a criação tanto das OSs quanto das FEs. Em segundo lugar, estão os defensores do "SUS de gestão pública flexível", que rejeitam o modelo das OSs e defendem o das FEs. Finalmente, há o grupo do "SUS mais efetivo", composto pelos que apoiam a modalidade OS para a expansão e a melhoria da assistência hospitalar à população, mas que eventualmente também defendem as FEs. No último tipo, encontram-se os "gestores pragmáticos". Sem se pautarem por explícita posição doutrinária acerca do processo de reforma administrativa do Estado, esses gestores entendem ser indispensável a mudança do caráter institucional das unidades assistenciais do SUS, tendo em consideração as fortes restrições fiscais e as dificuldades gerenciais enfrentadas pela administração direta.

Qual a resultante que se pode esperar nos próximos anos do confronto que vem ocorrendo constantemente entre os três grupos mencionados? Dois futuros cenários alternativos podem ser considerados: primeiro, a disseminação em paralelo tanto das OSs quanto das FEs, havendo, contudo, predomínio das OSs; e segundo, a disseminação das OSs com estancamento ou supressão do modelo das FEs. Esses cenários são definidos considerando duas hipóteses principais: *i*) os "gestores pragmáticos", a despeito de todas as oposições, detêm capacidade de ditar os rumos da política de gestão no SUS e tendem a escolher o modelo de OSs devido a seu alto grau de flexibilidade gerencial; e *ii*) o modelo das FEs não conta com suficiente suporte político por parte do governo federal e esta situação deverá perdurar, independentemente do projeto de lei federal que trata do assunto ser aprovado ou não.

Raciocínio simplista indicaria que a tendência a reforçar as OSs ou as FEs dependerá do partido que vier a ocupar a Presidência da República a partir de 2011. Este raciocínio é simplista por dois motivos: em primeiro lugar, porque os governos dos estados têm tido bastante autonomia para decidir a favor de uma ou de outra modalidade, e aqui pode ser citado o caso do governo petista da Bahia, que atualmente impulsiona ambas as modalidades; e em segundo lugar, porque é preciso ter em conta que a modalidade das FEs até agora não recebeu apoio adequado por parte do governo federal. Esta situação poderá se prolongar em um eventual novo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), dado que a proposta é combatida por vários segmentos do partido.

No que diz respeito a uma dimensão fundamental da flexibilidade gerencial, que é a gestão de recursos humanos, deve ser notado que as FEs estão obrigadas a seguir a regra de contratação individual de profissionais de saúde, de acordo com o regime celetista. Portanto, em princípio, essas fundações não podem usar recursos públicos para promover a terceirização de profissionais por meio de entidades médicas. Para os defensores das OSs, esta impossibilidade legal é vista como limitante sério, visto que alguns especialistas, tais como os anestesistas, insistem em atuar como profissionais autônomos (não cooperativados) e se recusam a passar por processos seletivos públicos. Portanto, os defensores das OSs apresentam como trunfo o fato de que essas entidades têm facilidade para promover a contratação terceirizada de entidades civis e, ainda, a contratação *ad hoc* de profissionais qualificados, como faz qualquer entidade privada. De outra parte, mesmo que instituam mecanismos modernos de negociação coletiva do trabalho, as FEs não desfrutam da flexibilidade necessária para se sair bem nas relações com os diversos grupos de especialistas médicos e seus interesses específicos.

O debate sobre o futuro das novas modalidades institucionais de gerência requer reflexão sobre o caráter público do SUS e a garantia dos seus princípios na relação com o setor privado, algo que usualmente é feito de maneira distorcida. O caráter público do SUS está fundado na direção única do poder público em cada esfera de governo. Na medida em que esta instância de poder observar o interesse público, os princípios e as diretrizes do SUS na relação com o conjunto dos agentes do sistema, incluindo o setor privado conveniado ou contratado, estarão salvaguardados.

Os princípios e as diretrizes do SUS aplicáveis tanto aos serviços públicos quanto aos conveniados e contratados estão detalhados no Art. 7º da Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, a Lei Orgânica do SUS. Portanto, o caráter público do SUS se refere ao *modus operandi* do sistema como um todo, pressupondo o exercício adequado da autoridade de direção única na esfera competente. Portanto, a "pureza pública" do sistema não depende do fato de as unidades assistenciais pertencerem à administração pública, direta ou indireta.

É preciso reconhecer que muitas das unidades assistenciais da administração direta somente conseguem obter algum grau de efetividade na medida em que lançam mão da "flexibilização informal" de sua gerência. É o caso da terceirização de profissionais de saúde e da complementação da remuneração, feita por meio de fundações de apoio e outras entidades civis. A expressão "mecanismos de flexibilização informal" significa, nesse contexto, que as normas vigentes de direito administrativo simplesmente não estão sendo obedecidas. Ao empregar esses mecanismos, que escapam às diretivas do direito público, os gerentes, para todos os efeitos, estão introduzindo a lógica privada nas unidades públicas do SUS. O uso das fundações de apoio para tornar mais ágil e efetiva a gerência do hospital constitui apenas uma opção entre os inumeráveis mecanismos disponíveis de "privatização por dentro". Em realidade, a efetividade das unidades assistenciais, incluindo os hospitais universitários, é bastante dependente da dimensão privada internalizada. Os que defendem a proposta de um "SUS público puro" ignoram essa realidade ou a consideram como desvio que deve ser corrigido pela interferência do Ministério Público e por outros mecanismos de controle da administração do Estado.

O que o modelo de FE traz de muito importante é o fato de que sua flexibilidade tem suporte legal. Entretanto, quando se tem em conta a condição generalizada da privatização por dentro das unidades assistenciais do SUS, conclui-se que, infelizmente, a proposta de FE chega tarde e muito lentamente. Pior ainda, a proposta tem-se mostrado desprovida de força política para ser validada mediante claro apoio do governo federal.

Quanto ao modelo de OS, o que se espera é que a direção única do SUS em cada estado ou município saiba fazer valer os princípios e diretrizes consagrados na Lei Orgânica, de modo a garantir o caráter público do sistema. Convém ressaltar dois pontos a esse respeito. Primeiro, o poder público não deveria admitir o pagamento às OSs de serviços prestados a usuários de planos de saúde, como chegou a ser proposto na versão da Lei Complementar nº 1.095, aprovada pela Assembleia Legislativa do estado de São Paulo e vetada posteriormente pelo governador. As OSs, como entidades privadas reconhecidas e incentivadas pelo Estado, gozam da prerrogativa da cessão de instalações, equipamentos e pessoal pelo setor público, condição que só se justifica sob o pressuposto de que esse privilégio contribua para conferir assistência de qualidade aos usuários do SUS. O financiamento "complementar" pelos planos de saúde seria contrário à razão de ser dessa prerrogativa. Em outras palavras, o duplo financiamento, com abertura das portas das OSs aos portadores de planos de saúde, levaria fatalmente a criar discriminações assistenciais favoráveis a esses usuários, contrariando o inciso IV do Art. 7º da Lei Orgânica, que estabelece a diretriz de "igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie".

Em segundo lugar, cumpre ter em mente que todas as OSs operam sob contrato de gestão, podendo essa relação ser desfeita a qualquer momento sob a justificativa de que não estão sendo alcançados ou obedecidos os objetivos e os critérios adotados pela direção única do SUS. Neste sentido, nada impede que o hospital administrado pelas OS seja reconduzido à administração direta ou indireta, conforme o que identifique o gestor em seu planejamento assistencial estratégico.

Finalmente, cabe uma advertência sobre a questão da expertise gerencial. Aprender a ser gerente das novas modalidades institucionais das unidades assistenciais do SUS não pode ser algo que se realiza apenas na prática, sendo que uns dão certo na função e outros não. Por isso, os que dirigem as OSs e as FEs deveriam ter capacitação específica e continuada. A formação de gerentes das novas modalidades assistenciais a serviço do SUS deve estar contemplada mediante plano estratégico de educação gerencial permanente, cabendo aos contratos com tais entidades incluir cláusula a esse respeito.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa 1967-2007, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociologia,** Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

BJÖRKMAN, J. W. Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 277-294, jul./set. 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Relatório consolidado para a XIII Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007, p. 38.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Comissão de juristas. **Proposta de organização da administração pública e das relações com entes de colaboração**. Resultado Final. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/comissao_jur/arquivos/090729_seges_Arq_leiOrganica.pdf>.

MACIEL, B. C. Gestão em parceria entre uma fundação de apoio e um hospital público universitário: análise custo-efetividade. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 40, n. 4, p. 342-352, out./nov./dez. 2005.

NASSIF, L. **As dificuldades do modelo federativo**. Disponível em: <http://colunistas.ig.com.br/luisnassif/2009/04/27/as-dificuldades-do-modelo-federativo/>. Acesso em: 15 jan. 2009.

NEVES, L. A.; RIBEIRO, J. M. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 10, p. 2207-2217, out. 2006.

QUINHÕES, T. A. T. **O modelo de governança das organizações sociais de saúde (OSS) e a qualidade do gasto público hospitalar corrente**. XIV Prêmio Tesouro Nacional, 2009, 1º Lugar. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIVPremio/qualidade/1qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Trajano_Augustus.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2009.

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA SAÚDE (RIPSA). Informe de situação e tendências. **Demografia e Saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2009.

RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no Sistema Único de Saúde (SUS). **Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, n. 22, dez. 2000.

SANTOS, N. R. **A reforma sanitária e o Sistema Único de Saúde**: tendências e desafios após 20 anos. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 33, n. 81, p. 13-26, jan./abr. 2009.

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

SILVA, S. F. Sistema Único de Saúde 20 anos: avanços e dilemas de um processo em construção. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 81, p. 27-37, jan./abr. 2009.

VIANA, A. L. D.; LIMA, L. D.; OLIVEIRA, R. G. **Descentralização e federalismo**: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 493-507, 2002.

WORLD BANK. **Governance in Brazil's Unified Health System (SUS)**: raising the Quality of Public Spending and Resource Management. Brazil Country Management Unit, Report nº 36601-BR, Feb. 2007.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **World health statistics**. Geneva, 2009.

CAPÍTULO 8

POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO RECENTE E NOVOS DESAFIOS

1 INTRODUÇÃO

Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), a segurança pública é definida como dever do Estado, de direito e responsabilidade de todos os cidadãos, voltada para preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio. As polícias são definidas, na Carta, como os órgãos por meio dos quais a segurança pública é exercida por parte do Estado.[1] Mas, na verdade, trata-se de assunto extremamente complexo e necessariamente objeto de políticas intersetoriais. É relevante não só por estar entre as primeiras preocupações da opinião pública, mas também pelos impactos positivos que o seu aprimoramento é capaz de gerar em outras áreas, como na saúde pública, no desenvolvimento econômico e no nível de qualidade de vida da população. Isso se dá na medida em que a segurança pública também permite melhor acesso a outros bens públicos, como o lazer, e simbólicos, como a melhora da autoestima de vizinhanças que, uma vez expostas corriqueiramente à violência, têm de conviver com uma imagem deteriorada de toda a comunidade.

Os gastos econômicos decorrentes da criminalidade e da violência também são enormes. Estudo do Ipea indica que o custo da violência no Brasil em 2004 foi de R$ 92,2 bilhões, o que representa aproximadamente 6% do produto interno bruto (PIB) (CERQUEIRA *et al.*, 2007a).

> Do ponto de vista econômico, a violência gera perda de bem-estar para a sociedade, que se reflete na perda direta de qualidade de vida e no aumento dos recursos financeiros alocados para sua prevenção e combate. Nesse contexto, o entendimento do desempenho em termos de redução da criminalidade de diferentes tipos de intervenção é fundamental para que os recursos possam ser alocados com maior eficiência (ANDRADE; PEIXOTO, 2008, p. 64-65).

O recrudescimento das taxas de criminalidade nas últimas décadas leva à necessidade de investimentos em maiores estudos, que envolvem compreender melhor não apenas a estrutura e o funcionamento dos órgãos clássicos de segurança pública, ou seja, as forças policiais e o sistema judiciário-penal, mas também os mecanismos que potencializam as políticas preventivas. Os problemas associados

1. Esta diretriz constitucional, referente aos órgãos da área, foi reafirmada com grande número de votos na I Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), realizada em 2009.

à segurança pública começam a ser vistos de forma integrada, diante da clara insuficiência das abordagens centradas apenas em aspectos técnicos. Diante do atual nível de desenvolvimento democrático do país e como política que deve ser gerida de forma cada vez mais inclusiva, a segurança não pode ser vista como prerrogativa exclusiva de organizações específicas.

Levando-se em conta as taxas de homicídio como um indicador da escalada da violência, o crescimento da incidência de criminalidade violenta na sociedade brasileira desde o início da década de 1980 é atualmente consenso entre os estudiosos do tema.[2] O principal indicador utilizado nesse sentido é a taxa de homicídios, por apresentar menos problemas quanto ao subregistro. Ela saltou de um patamar próximo a dez homicídios por 100 mil habitantes, em 1980, para 27 homicídios por 100 mil habitantes em 2005, o que representa um crescimento de 170% ao longo de 25 anos. Tal magnitude do fenômeno coloca o país em posição incômoda no cenário internacional, pois fez que o Brasil alcançasse uma das primeiras posições em taxa de homicídios, ficando atrás apenas da Colômbia e da Venezuela, na América do Sul (IPEA, 2007).

A expansão e a consolidação do tráfico de drogas nos grandes centros urbanos, a persistência de altos níveis de impunidade na atuação do sistema de justiça criminal e a maior participação de jovens, tanto como autores quanto como vítimas da violência, são fatores já bem documentados na literatura brasileira. São os jovens de 15 a 24 anos as principais vítimas e os principais autores da violência brasileira nas últimas décadas, principalmente nos contextos urbanos, fazendo uso cada vez mais intensivo da arma de fogo. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes praticamente triplicou entre os jovens nessa faixa etária, passou de 19,6 em 1980 para 56,1 em 2002 (CERQUEIRA; LOBÃO; CARVALHO, 2005).

Paradoxalmente, a deterioração da sociabilidade acompanhou de perto o fortalecimento das instituições democráticas no país, no período pós-ditatorial. Ao contrário do que se poderia supor, a institucionalização de valores e práticas políticas, características da democracia, não tem sido acompanhada pela harmonização da convivência social. Ao contrário, o recrudescimento da violência revela a face problemática das formas disseminadas de resolução

2. Crítico desta visão, Soares (2005) busca argumentar que, na verdade, o maior avanço relativo à violência no Brasil se deu entre 1979 e 1984, ou seja, ainda durante o regime militar. A principal causa apontada pelo autor para esse fenômeno é a virtual ausência de instituições democráticas no período, que ensejaria o acirramento dos conflitos no seio da sociedade e sua resolução por meios violentos, prescindindo do Estado. É necessário observar, todavia, que Soares utiliza dados extremamente limitados, conquanto referentes apenas à cidade de São Paulo. O autor também desconsidera em sua análise elementos importantes que podem afetar a confiabilidade dos dados obtidos, tais como a ausência de informatização dos órgãos de segurança pública no período, bem como a inexistência de bases de dados capazes de assegurar sua centralização, seu monitoramento e sua confiabilidade. Fenômenos igualmente relevantes, tais como a rápida urbanização e o crescimento desordenado das cidades, tampouco são adequadamente tratados. Além disso, ainda que se considere correto o método de análise do autor, sua afirmação de que houve uma escalada da taxa de homicídios durante o regime militar é inconsistente, dada a ausência de estatísticas anteriores a 1964 em seu estudo.

de conflitos na sociedade brasileira, que certamente não pode ser atribuída à democracia, mas que indica perda de efetividade do Estado na provisão da ordem pública como direito de todos.

Diante dessa realidade que se apresenta com custos enormes à sociedade e ao próprio Estado, há a necessidade de superar a perplexidade e então propor soluções com base em análises estruturais. As soluções fáceis já foram descartadas: não se trata de simplesmente aumentar contingentes policiais, investir em políticas sociais ou aprimorar o fluxo da justiça criminal. Certamente cada uma dessas esferas comporta enormes desafios, mas cresce o consenso de que não adianta considerá-las isoladamente. O poder público deve fomentar ao máximo o envolvimento de todos os setores da sociedade na discussão sobre segurança pública. Nesse sentido, a produção, forma de utilização e divulgação de informações sobre segurança pública, é aspecto crucial. Assim como no tema da defesa nacional, o assunto é demasiadamente importante e de interesse geral, de modo que não pode ser monopolizado por especialistas do governo ou por profissionais da área de segurança, que tendem a se apoderar de informações públicas como se fossem sigilosas. Isso vai contra o princípio da transparência administrativa, tão cara ao sistema democrático.[3]

Este texto é dedicado inicialmente às transformações relevantes que vêm ocorrendo na política de segurança pública no Brasil, na forma como é organizada pelos entes federativos. Órgãos federais e municipais têm ampliado suas atribuições no setor, tradicionalmente visto como competência dos governos estaduais. Em seguida, são analisadas as ações preventivas e de combate ao crime, disponíveis ao Estado brasileiro, com sugestões de implementação de políticas públicas na área.

2 O CONTEXTO DA POLÍTICA RECENTE DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Esta primeira parte tem o objetivo de apresentar, de modo sintético, a reorganização pela qual o campo da segurança pública no país vem passando no decorrer da presente década. Não há a intenção de realizar uma discussão detalhada sobre as medidas adotadas, nem mesmo listar todas as ações governamentais em segurança pública no período. Apenas são elencados, não sem possíveis omissões, alguns programas e políticas que representam mudanças significativas na orientação do Estado em relação ao problema da violência e da criminalidade. A maior marca dessas mudanças é a relativização pela qual tem passado o papel dos governos estaduais na segurança pública. Não somente se ampliou a participação da União no campo das políticas, como também os municípios passaram a ter considerável espaço de atuação na área.

3. Certamente existem informações que merecem tratamento sigiloso, desde que sua divulgação comprometa operações militares ou policiais, assim como também existem segredos de justiça. O que não pode ocorrer é que o recurso do segredo impeça a necessária *accountability* da gestão pública. Em poucas palavras, os segredos governamentais são compatíveis com o princípio da transparência quando a própria justificação de sua necessidade possa ser feita em público.

No plano federal, deve-se destacar o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), criada em 1997 com o objetivo de sanar problemas de coordenação e articulação entre os órgãos de segurança pública no país. Em 2000, a SENASP anunciou o primeiro Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), no qual reconheceu a necessidade de envolver diferentes órgãos governamentais, em todos os níveis, e as entidades da sociedade civil no desafio de implementar ações que surtissem efeito na diminuição das taxas de crime e violência, com estratégias de fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Estruturado em quatro capítulos, o PNSP deu mais ênfase ao crime organizado e ao narcotráfico como principais alvos de atuação no que diz respeito ao papel desempenhado de forma direta pelo governo federal. A partir de um diagnóstico que apontava esses fatores como ameaças crescentes à sociedade e às instituições democráticas, as ações voltadas contra as organizações criminosas envolvidas nessas atividades constituíram compromisso de destaque no primeiro capítulo do plano. Objetivou-se organizar esforços no combate ao contrabando, ao tráfego aéreo ilegal, ao descaminho de bens e valores, ao roubo de cargas, bem como aumentar a vigilância nas fronteiras, nos portos e aeroportos. Outro ponto importante foi a Política de Desarmamento e Controle de Armas, apoiada na Lei Federal nº 9.947/1997, que tornou crime o porte ilegal de armas. Nesse sentido, foram definidas medidas como o recadastramento e a intensificação da fiscalização das empresas de vigilância privada, a restrição do comércio das armas de fogo e a campanha de desarmamento. No segundo capítulo, referente às ações no âmbito da cooperação do governo federal com os governos estaduais, definiu-se medidas direcionadas à diminuição da violência urbana, com a inibição de gangues e o combate à desordem social, além das ações referentes ao combate da violência no meio rural, propondo a criação de equipes de prevenção de conflitos rurais. Outro tema contemplado foi a capacitação profissional e o reaparelhamento das polícias estaduais, incluindo também o aperfeiçoamento do sistema penitenciário e a intensificação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). O terceiro capítulo contemplou medidas de caráter normativo, prevendo o aumento da capacidade jurídica punitiva do Estado e a criação de instrumentos mais eficientes para coerção aos novos tipos penais. Finalmente, no quarto capítulo, o plano tratou de propostas destinadas ao fortalecimento institucional e organizacional do Estado para implementação da segurança pública, o que envolve a consolidação de uma base nacional de dados, estendendo para os estados as informações do Programa de Integração Nacional de Informação de Justiça e Segurança Pública (INFOSEG).

Apesar dos esforços perpetrados pela SENASP, vários dos objetivos estabelecidos no PNSP foram parcamente levados adiante. Entre tais objetivos, destaca-se como crucial a criação de uma base de dados confiáveis, que per-

mitiria a elaboração e o acompanhamento eficaz dos vários programas na área de segurança pública em nível nacional. Um sistema eficaz de informações em segurança pública é fundamental para os processos de avaliação e tomada de decisão do governo, possibilitando alocação eficiente de recursos e identificação de erros de estratégia.

A partir de 2003, com o lançamento do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública (SINESP), a SENASP buscou um caminho para superar a precariedade das informações até então encaminhadas pelos estados.[4] Diante da falta de uma política clara de coleta e análise de dados por parte do próprio governo federal, cada estado trabalhava com um sistema diferente de classificação de delitos e não havia nenhuma padronização na forma de envio de informações para SENASP. Para promover mais credibilidade e integridade das informações, a SENASP buscou atuar como instância de integração entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal. O objetivo foi não apenas melhorar a qualidade dos dados, mas também ampliar sua disponibilidade para que fossem utilizados pelos diversos órgãos envolvidos com a segurança pública, seja na parte de planejamento, execução ou avaliação das políticas na área. Pensando nessa integração, surgiu a iniciativa de se criar um Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública, com intuito de envolver as secretarias e os departamentos do Ministério da Justiça (MJ), além dos outros ministérios sensíveis ao tema, as secretarias de segurança pública dos estados, as organizações policiais e guardas municipais, os centros de pesquisa e universidades, o sistema penitenciário e o Poder Judiciário. Dessa forma, seria possível criar, em âmbito nacional, um sistema de gestão voltado para resultados, pois levaria em consideração a complexidade das políticas de combate à criminalidade.

> Todas as ações foram orientadas no sentido de promover a institucionalização do processo de coleta, sistematização, análise, divulgação e intercâmbio de dados, e construir uma relação de confiança e credibilidade entre a SENASP e os gestores dos órgãos de segurança pública e, com isso, enraizar uma política clara de gestão do conhecimento. A arquitetura do sistema foi desenhada com base nas consultas efetuadas aos atores acima mencionados, nos diagnósticos elaborados pelos técnicos da SENASP e no mapeamento do estágio da produção de informações relativas à área de segurança pública no país. A estruturação do sistema contou, ainda, com o levantamento das experiências internacionais (EUA, Colômbia, Canadá, etc.) e com as recomendações técnicas produzidas pela ONU publicadas em 2002 com o título *Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics* (SENASP, 2009, p. 7).

4. Sobre os desafios e a implantação do SINESP, ver Durante (2009).

A implantação efetiva desse sistema de gestão ajudaria a SENASP na tarefa de aumentar a racionalidade quanto à utilização dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP),[5] no SUSP. Para isso, criou-se um instrumento de monitoramento das ações realizadas pelos estados, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento de diretrizes definidas no PNSP. Os percentuais do FNSP a serem repassados para os estados, bem como o número de equipamentos fornecidos pela SENASP em 2010, serão determinados pelas informações obtidas a partir desse monitoramento de implementação do SUSP. Em relação aos municípios, a distribuição de recursos do FNSP também será pautada pelas informações do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública.

A política de desarmamento implementada pelo governo ganhou grande destaque na mídia a partir do debate desencadeado pelo referendo de 23 de outubro de 2005, previsto no Art. 35 da Lei Federal nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento). Embora não seja possível afirmar que a campanha nacional de desarmamento seja a principal causa para a redução da taxa de homicídios observada a partir de 2003, a correlação existente entre a quantidade de armas de fogo em posse da população e a taxa de homicídios no período não pode ser ignorada (WAISELFISZ, 2008).

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) também se configurou como projeto de destaque dirigido pelo MJ. Lançado em 2007, trata-se de um projeto intersetorial, envolvendo vários ministérios e secretarias no âmbito da administração federal, instituído pela Medida Provisória (MP) nº 384, de 20 de agosto de 2007, alterada pela Lei Federal nº 11.707, de junho de 2008. Essa política inclui ações estruturais, voltadas para territórios considerados mais vulneráveis à criminalidade nas regiões metropolitanas, focalizando, de forma contextualizada, programas de proteção social, incluindo estímulo e melhoria de condições para prática de esportes, projetos culturais, de educação e saúde, além da articulação com mecanismos de policiamento comunitário e facilitação do acesso à Justiça. Com ênfase na implementação local, o Pronasci conta com a participação dos governos estaduais e municipais na sua execução.[6]

Outro esforço na política de segurança pública foi a criação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP). Instituído com o Decreto nº 98.936/1990, tendo sofrido nova regulamentação por meio do Decreto nº 2.169/1997. Porém, até então o CONASP vinha funcionado como órgão meramente consultivo, constituído exclusivamente por autoridades governamentais, sem qualquer participação da sociedade

5. O FNSP é constituído com recursos orçamentários da União, porém, empregado em ações com o apoio dos estados e municípios.

6. Para uma análise do Pronasci, ver Ipea (2009).

civil.[7] Não se adequava, portanto, aos moldes dos conselhos setoriais preconizados pela CF/88, os quais por definição devem ser órgãos deliberativos, com competência para formular diretrizes e estratégias em cada área de atuação, inclusive com a possibilidade de convocar conferências nacionais. Essa realidade começou a mudar a partir da realização, em 2009, da I CONSEG, executada em etapas municipais entre os meses de abril e maio, em etapas estaduais entre junho e julho e, finalmente, culminando no encontro nacional realizado entre 27 e 30 de agosto daquele ano. Uma nova conformação do CONASP foi então instituída com o Decreto nº 6.950/2009, publicado no primeiro dia de realização da etapa nacional da conferência. Com mandato de dois anos, as principais tarefas atribuídas aos novos conselheiros foram criar um regimento interno e estabelecer as normas para o processo seletivo que deverá reger a próxima composição do conselho.

Com a CONSEG, foram estabelecidos dez princípios e 40 diretrizes para nortear a segurança pública no Brasil. Avaliando tais princípios e diretrizes, constatam-se algumas contradições e tensões, provenientes de posições de diferentes grupos, tanto do governo quanto da sociedade civil, que em muitos casos não chegaram a denominadores comuns em relação às melhores metas e meios de aprimorar as políticas do setor. Entre os primeiros princípios aprovados, encontram-se a integração sistêmica do processo de gestão democrática na segurança pública e a consolidação do SUSP, do Pronasci e do próprio CONASP. Também a consolidação do papel do município como cogestor da segurança pública, o que é reforçado por uma das diretrizes aprovadas, que consiste na regulamentação das guardas civis como polícias municipais.[8]

Desde a elaboração do PNSP, a participação dos municípios nas políticas de segurança pública vem sendo auxiliada financeiramente e orientada pela SENASP. Esta contribuiu ativamente para a criação das guardas municipais, na medida em que vinculou, em 2001, a liberação de recursos do FNSP para os estados à existência de guardas civis ou de secretarias de segurança nos municípios.[9] Assim, os recursos do orçamento da União para área de segurança pública deixam de ser divididos apenas

7. A única exceção é a participação, não obrigatória, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

8. A expressão de interesses corporativos e a demanda por melhores políticas de recursos foram marcantes em relação às diretrizes mais votadas na conferência: a criação de uma espécie de *polícia penitenciária* especializada foi a proposta com maior número de votos, seguida da afirmação da autonomia dos órgãos periciais criminais, da manutenção das atribuições constitucionais e da autonomia dos corpos de bombeiros. A instituição de uma lei orgânica que proteja direitos como um sistema de remuneração unificado para todo o país, com paridade entre ativos e inativos, e aposentadoria especial com 25 anos de serviço para mulheres e 30 anos para homens, também figura entre as diretrizes mais votadas. Cabe citar que tanto os princípios quanto as diretrizes estabelecidos na CONSEG estão sujeitos ainda a muita discussão. Não se revestem de poder de lei, mas, como indicam os próprios conceitos, apenas indicam caminhos a serem levados em conta nos espaços aos quais compete a autoridade para definir as regras de funcionamento dos órgãos de segurança pública. Esses espaços são o MJ, a SENASP, além, é claro, do próprio Congresso Nacional.

9. Esta exigência foi modificada em 2003, alterada pela Lei Federal nº 10.746/2003, que define não ser mais necessário que o município mantenha uma guarda municipal para pleitear recursos do fundo. No entanto, a nova lei impõe a exigência de implantação de pelo menos um Conselho de Segurança Pública e que se realizem ações de policiamento comunitário. Isso envolve uma intervenção direta do nível federal na gestão das forças policiais estaduais.

entre as polícias estaduais. Além disso, a orientação que vem do MJ tem se dado com base em várias instruções que defendem a *centralidade* do papel do município na segurança pública, entre as quais se encontram o *Guia para a prevenção do crime e da violência nos municípios*, elaborado em 2005, visando, entre outros objetivos, orientar a atuação das guardas municipais, a elaboração de planos municipais de segurança pública, a discussão da inclusão dos municípios no SUSP e a *Matriz Curricular,* cuja finalidade é contribuir para a construção da identidade profissional das guardas municipais, criando padrões comuns de organização, gestão e atuação.

O Pronasci também atribui ao poder público municipal a responsabilidade por medidas contra a criminalidade. Com isso, a autoridade e a propriedade do governo estadual sobre os assuntos de segurança pública são relativizadas. Isso tem várias consequências. Já se pode constatar, por exemplo, nos discursos dos candidatos a prefeito, o investimento em segurança pública como promessa de campanha. Com relação ao sistema de justiça, as polícias estaduais eram tradicionalmente a linha de frente, registrando boletins de ocorrência e queixas criminais. Mas, em que pese à inconstitucionalidade dessas ações, em alguns municípios os guardas municipais já fazem esse tipo de atendimento, autuando infratores, efetuando o primeiro atendimento a ser processado pelo sistema de justiça, com a produção de termos circunstanciais da ocorrência de crimes.

A descentralização da ação pública que se inicia no Brasil a partir da CF/88 assume caráter bem peculiar na área de segurança pública. O Art. 144 da Constituição Federal, em seu § 8º, afirma que "os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei". Assim, o texto constitucional prevê a criação das guardas municipais e delimita preliminarmente a sua esfera de atuação, mas sem determinar de forma precisa sua organização, funcionamento e atribuições, o que deveria ser feito por lei complementar. Na prática, o debate nas searas do Poder Legislativo e da opinião pública se desenvolveu a partir justamente das propostas de emenda ao texto constitucional. Destaca-se, entre estas emendas, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 534/2002, que institui o poder de polícia à guarda municipal e que ainda aguarda votação no Senado Federal. Dessa forma, o papel das guardas e das secretarias municipais de segurança pública e sua forma de interlocução com a sociedade ainda são questões abertas, passíveis de acompanhamento e investigação.

Segundo relatório da SENASP (2007, p. 3-8), havia em 2007 cerca de 40 mil integrantes de guardas municipais distribuídos pelo país, sendo a maioria concentrada nas regiões Sudeste e Nordeste. Esse estudo aponta que, *pari passu* ao rápido crescimento dos efetivos das guardas municipais e da quantidade de municípios por elas atendidos nos últimos anos, houve progressivo deslocamento das atividades de proteção ao patrimônio público e apoio à comunidade para outras de competência original da polícia militar, tais como atendimento a ocorrências e policiamento

ostensivo.[10] Esse fenômeno demonstra a crescente preocupação das administrações municipais em atuar nos espaços criados pelas deficiências dos aparelhos estaduais de segurança pública, o que se soma aos estímulos já produzidos pelo governo federal na forma de repasse de recursos.

Não obstante sua contribuição para a dissuasão do comportamento delituoso no curto prazo, o emprego da guarda municipal como instrumento concorrente de polícia pode acarretar alocação ineficiente dos recursos públicos destinados à segurança, devido a problemas oriundos da superposição de atividades das diferentes polícias e da heterogeneidade de qualificação de seus efetivos, além do abandono de suas atividades originais de proteção dos espaços públicos e apoio direto à comunidade, atividades estas de importância decisiva para a prevenção e redução da criminalidade no longo prazo.

De qualquer forma, dados publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) (2008) demonstram que os municípios podem desempenhar função relevante na área de segurança pública. Entre os 188 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes que declararam gastos com segurança pública em 2006, o conjunto dos que apresentaram mais gastos – em média R$ 13.986,50 por mil habitantes – apresenta índices baixos ou médio-baixos de violência. Já os municípios com menos gastos em segurança pública – em média R$ 6.282,00 por mil habitantes –, apresentaram índice alto ou muito alto de violência. Ainda, 96,2% da população residente nas cidades com baixo índice de violência é contemplada com gastos em segurança pública em seu município. Respectivamente, isso acontece com apenas 62,1% e 45,7% das populações residentes em municípios com índice alto e muito alto de violência (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2008). Isso realça o papel das políticas preventivas, que de maneira geral caracterizam as ações do poder municipal na área de segurança pública, em contraposição às ações dos estados, predominantemente referentes às atividades policiais.

3 A PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE: TEORIAS E PRÁTICAS

Sem entendimento mínimo do fenômeno criminoso, não há ponto de partida para se pensar a eficácia ou o potencial de cada tipo de intervenção estatal. Existem diferentes vertentes para se entender e se investir na prevenção da criminalidade, e que envolvem estratégias distintas por parte do Estado. Mas, de forma geral, tais estratégias podem ser categorizadas em dois grandes grupos. O primeiro é o das medidas voltadas para *dissuasão*, que se dá pelo policiamento ostensivo por

10. Segundo a SENASP (2007), até 2003 as guardas municipais ainda eram empregadas quase que exclusivamente em atividades sociais e de assistência direta à população; mas, desde então, essas atividades têm perdido espaço para outras de natureza tipicamente policial, tais como registros de ocorrências de furtos e roubos, operações de escolta de valores e diversas outras em cooperação com as polícias convencionais.

parte das polícias militares, pela eficácia na investigação dos crimes por parte das polícias civis e pela severidade das sentenças produzidas pelo judiciário. O segundo engloba as políticas sociais, que atacam o que os criminólogos críticos chamam de *raízes* do crime.

Boa parte das explicações disponíveis para o fenômeno criminoso pode ser utilizada para argumentar que, *caso sejam consideradas de forma isolada*, tanto as práticas dissuasórias quanto as políticas sociais são *insuficientes* como forma de prevenção da criminalidade. Apesar de não existir uma teoria geral do crime, certo é que a prática de delitos envolve uma série de motivações que não se encerram em aspectos econômicos, sociais, ou mesmo psicológicos. O crime é um componente normal da estrutura de qualquer sociedade. Isso é relevante, pois alerta sobre a ingenuidade de se esperar encontrar uma sociedade totalmente isenta do crime. A analogia do crime como uma "doença" para qual pode ser descoberta uma "cura" é inadequada, pois a *manutenção* de códigos que preveem punição frente a determinados atos ofensivos aos valores morais de uma coletividade é condição universal de existência da própria ordem social (DURKHEIM, 1990). Uma teoria minimamente adequada do crime precisa entender o criminoso como *agente*. Ou seja, alguém com motivação e sentido para sua ação. Até mesmo o comportamento violento, a não ser no caso de distúrbios psíquicos mais graves, é reflexivo. Referenciais teóricos que sejam capazes de orientar a prevenção à criminalidade têm de, necessariamente, dar conta desse fato.

O trabalho do sociólogo Merton traz uma discussão relevante, focada nas possíveis contradições estruturais da sociedade (MERTON, 1972). A crítica feita por Merton ao sociólogo francês Durkheim (1990) é baseada no conceito de *anomia* – termo introduzido na teoria social pelo próprio Durkheim. Esse palavra designa estado contrário ao da ordem social. Uma sociedade em estado de anomia seria aquela incapaz de fornecer códigos compartilhados suficientes para sustentar redes de comportamento previsíveis e, portanto, a própria racionalidade da vida social. Ao se apropriar desse conceito, Merton preocupou-se com a relação entre os objetivos culturalmente estabelecidos e os meios institucionais disponíveis aos indivíduos para alcançá-los. De acordo com sua perspectiva, a anomia se refere à situação em que ocorre desequilíbrio, ou tensão,[11] na relação entre esses dois níveis estruturais da sociedade: "Quando a importância cultural passa das satisfações derivadas da própria competência a um interesse quase exclusivo pelo resultado, a tendência resultante à destruição da estrutura reguladora" (MERTON, 1972, p. 166).

11. Em inglês, a teoria da anomia (*anomie theory*) também recebe o nome de *Structural Strain Theory*, ou seja, Teoria da "Tensão Estrutural" (AGNEW, 1999).

De acordo com Merton, infringir as regras pode ser visto como normal, desde que constitua reação provável dos indivíduos, uma vez que certas condições sociais e culturais dadas informam sobre sua ação e influenciam o seu comportamento em uma determinada condição, ou seja, as pessoas realizam escolhas em um leque de alternativas socialmente delimitadas, pois tanto as metas perseguidas quanto os meios disponíveis para alcançá-las são constructos sociais. Traduzindo a teoria em termos mais claros, *a pobreza não seria fator relevante na produção das taxas de criminalidade, mas sim a desigualdade*. A motivação para delinquência decorreria não da carência material, mas da impossibilidade de alcançar os objetivos desejados e, o que é mais importante, incentivados culturalmente. Por meio dos meios de comunicação populares, como a televisão, independentemente da classe social, os indivíduos são estimulados a alcançar altos níveis de sucesso pessoal e consumo de bens materiais. Mas, a mesma sociedade que incentiva esse consumismo e, além disso, tende a classificar as pessoas de acordo com os símbolos de *status* que ostentam não disponibiliza na prática os meios necessários para consecução de um nível satisfatório de condições materiais para todos. Se, no nível formal, todos têm direitos iguais em uma sociedade democrática, a forma em que ocorre a distribuição real desses direitos pode indicar que na verdade existem duas classes de cidadania. A consciência em relação a essa contradição aumenta com o grau de escolaridade e o nível informacional dos indivíduos, ao mesmo tempo em que a descrença com relação ao funcionamento das instituições políticas e da Justiça pode levar à busca de objetivos culturalmente plausíveis por outras vias, ilícitas, na busca do interesse próprio (PAIXÃO, 1988).

Dessa discussão se depreende que os programas de prevenção à criminalidade, que enfoquem aspectos sociais, devem ser mais centrados no problema da *desigualdade*, que na questão da pobreza em si – apesar de serem, obviamente, problemas relacionados. Programas de prevenção podem ser classificados em três categorias: prevenção primária, secundária e terciária. Esses tipos se diferenciam devido ao tipo de população à qual a intervenção é direcionada:

> A prevenção primária se caracteriza como uma intervenção cujo grupo de tratamento constitui-se de toda a população jovem em geral, não sendo focalizada em grupos de risco. As intervenções de prevenção secundária e terciária, por outro lado, se caracterizam por focalizar o grupo de tratamento em populações jovens com alto risco de se envolverem com a criminalidade. A intervenção de prevenção secundária tem como objetivo reduzir a probabilidade de envolvimento de jovens de alto risco (vulneráveis) com a criminalidade, enquanto a intervenção terciária visa evitar o envolvimento futuro em atividades criminais da população que já praticou atos criminosos (ANDRADE; PEIXOTO, 2008, p. 66).

Assim, programas que enfocam a redução das desigualdades sociais são *primários* em relação à prevenção da criminalidade. Nessa categoria está o Programa Bolsa Família (PBF), instituído com a Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), direcionado às famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.[12] Além da ajuda financeira recebida pelas famílias, o governo federal, em parceria com estados e municípios, dá atenção especial à oferta de vagas escolares e aos serviços de saúde às famílias atendidas. Políticas sociais básicas, como o PBF, obviamente não são direcionadas exclusivamente à prevenção da criminalidade, gerando resultados positivos amplos para a sociedade ao reduzir a desigualdade.[13] Calculando o impacto do PBF de forma específica em relação à prevenção de crimes, se chegou à conclusão que um crime é evitado a cada R$ 11.256,15 gastos no programa (ANDRADE; PEIXOTO, 2008).[14]

Outra questão relevante a ser considerada na elaboração de políticas de prevenção à criminalidade é que o comportamento criminoso tem de ser, em maior ou menor grau, aprendido. Não basta meramente se estar disposto a praticar atos que agridam os outros, seja física, seja moralmente. Assaltar um transeunte, vender cocaína ou assaltar um banco, assim como quaisquer outras atividades que demandam certa técnica, são ações que exigem aprendizagem social. Por meio da interação com pares se aprende sobre práticas ilícitas, da mesma forma que se aprende sobre religião, etiqueta ou trabalho com amigos e membros da família. Por *pares* pode se entender aqueles que são emocionalmente próximos. De acordo com a Teoria da Associação Diferencial, são eles os mais influentes entre os vários agentes que participam da socialização do indivíduo (SUTHERLAND; CRESSY, 1978).

Por meio de relacionamentos próximos as pessoas aprendem: técnicas criminosas – como "puxar" um automóvel; as condições por meio das quais uma identidade negativa é apropriada – "insultos à honra devem ser severamente vingados"; além de uma série de racionalizações – "não há mal em roubar algo que ninguém utiliza ou de alguém que tem demais". A associação diferencial diz respeito à frequência e à intensidade da exposição a atitudes, crenças e valores que tornam mais provável a atuação em práticas criminosas a partir de relacionamentos pessoais. Obviamente isso tem implicações para as políticas de prevenção secundárias. Grupos de jovens considerados *vulneráveis* devem ser alvo de programas que lhes propiciem a prática de atividades educativas, esportivas e profissionalizantes. Esse público é

12. Ou seja, com renda *per capita* entre R$ 50,00 e R$ 100,00, ou inferior a R$ 50,00, respectivamente.

13. Em relação aos programas sociais, estudos longitudinais realizados nos Estados Unidos apontam uma economia de milhares de dólares a serem gastos pelo Estado por indivíduo, levando em consideração, entre outros fatores, a diminuição de custos com o sistema judiciário e penal (KAROLY *et al.*, 1988).

14. Ou 88,84 crimes a cada milhão de reais. Chegou-se a essa média por meio do cálculo do custo *per capita* do programa e da estimativa sobre o número de crimes evitados por beneficiário no decorrer de sua vida (ANDRADE; PEIXOTO, 2008).

caracterizado por viver em áreas com altos índices de criminalidade, com baixa infraestrutura urbana, passando a maior parte do tempo sem o acompanhamento ou a supervisão de adultos da família. Atraí-los para atividades saudáveis e construtivas diminui a possibilidade de aprendizagem do crime.

Considerando as duas teorias aqui mencionadas, a da anomia e a da associação diferencial, a adolescência é entendida como período crítico. Trata-se de uma etapa de desenvolvimento em que, geralmente, ocorrem sérios problemas de identificação com os agentes socializadores adultos. É o momento da vida em que se enfrenta o desafio da *adoção* ou *difusão* de identidade. Se o adolescente consegue estabelecer relações gratificantes, ou seja, que lhe proporcionem uma quantidade de sucesso que possibilite sua visão de si como alguém com qualidades e habilidades positivas, então provavelmente desenvolverá uma identidade estável. Caso contrário, ou seja, se não for apoiado por seus relacionamentos, e seus fracassos pessoais acabarem sendo salientados, o adolescente experimentará instabilidade ou difusão no seu sentido de quem verdadeiramente é (ERIKSON, 1968). Isso abre espaço para que frente às pressões para entrar no mundo adulto e à sede de *status* que lhe é imposta pela cultura (BOTTON, 2005), acabe por sentir certo conforto junto a grupos que buscam meios alternativos para enfrentar essas questões.[15] Daí a maior possibilidade de aprendizagem de uma carreira criminosa. Isso faz dos adolescentes e dos jovens o público estratégico em relação às atividades preventivas, pois se trata da parte da população envolvida com mais frequência em ocorrências policiais e a mais atendida pelo sistema de execução penal.[16] Em dezembro de 2008 foi estabelecida parceria entre o MJ e o FBSP com o objetivo de produzir insumos para a Coordenação de Juventude do Pronasci, tendo em vista a forte associação de jovens de 12 a 29 anos com a violência. A partir dessa parceria foi criado o projeto Juventude e Prevenção da Violência, envolvendo uma pesquisa sobre o tema, a sistematização das práticas de prevenção, a organização de seminários e a publicação de uma cartilha para gestores atuantes em políticas na área, do governo ou da sociedade civil organizada. Por se tratar de projeto de grandes dimensões, o referido fórum consolidou uma rede de entidades colaboradoras. Trata-se de uma iniciativa do governo federal no sentido de integrar as ações preventivas voltadas para essa parte da população.

Além da aprendizagem – que se dá pela identificação com pares que cometem desvios ou ainda pela imersão em determinada subcultura –, os estereótipos com os quais os indivíduos são identificados por outros agentes, principalmente

15. Na escola também é comum unir adolescentes de níveis socioeconômicos diferenciados, ou mesmo provenientes de turmas rivais (as "galeras"). Isso leva a um reforço das práticas que reafirmam a identidade dos grupos, algumas das quais podem ser agressivas, delinquentes e/ou envolver pichações e brigas.

16. "(...) enquanto a taxa de 'encarceramento' de pessoas com mais de 30 anos é de aproximadamente 2,0 presos por mil habitantes, a taxa para os jovens é de aproximadamente 6,1 por mil, chegando, entre os homens jovens a, aproximadamente, 11,5 por mil" (ABRAHÃO; AQUINO, 2008, p. 70).

aqueles dotados de mais poder, também constituem importante fator de pressão para inserção no mundo do crime (BECKER, 2007). Como a adolescência e a juventude são fases da vida em que a busca por novas experiências é normalmente uma constante, adolescentes e jovens podem acabar por se envolver, vez ou outra, em certos atos ilícitos devido à simples possibilidade de provar daquilo que é "diferente". No entanto, o ato de ser descoberto em flagrante pode levar ao recebimento de um rótulo ou estigma, que em si é desinibidor moral para a entrada em uma carreira criminosa, ou seja, preservar uma boa imagem deixa de ser um dos estímulos para se evitar a prática de crimes. Disso conclui-se que as políticas de prevenção terciária devem, ao máximo, evitar que os indivíduos que já passaram pelo sistema de justiça penal, ou por medidas socioeducativas, carreguem "marcas" que podem ser institucionalizadas por tal experiência. Trata-se de assunto da mais alta relevância, considerando-se o aumento gradativo da parcela da população entre 12 e 18 anos que passa por atendimento socioeducativo em meio fechado. Em 2002, eram 48,2 por 100 mil adolescentes, passando a 55,8 por 100 mil, em 2004, e chegando a 61,7 por 100 mil, em 2006. Como estas medidas são aplicadas em condições que, muitas vezes, desrespeitam o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com precariedade na oferta de serviços de assistência à saúde, educação e ao lazer, não há a devida preparação para que o adolescente saia do sistema com melhores perspectivas do que ao entrar (CASTRO; AQUINO, 2008). O mesmo diagnóstico se aplica ao sistema prisional adulto, do qual se tratará adiante.

Finalmente, deve ser feita referência à chamada Teoria Econômica do Crime. Abordagens econômicas das causas da criminalidade têm sido desenvolvidas desde a década de 1960 (FLEISHER, 1963; EHRLICH, 1973; BECKER, 1968). A ideia fundamental lançada por Becker sugere ver o crime como atividade econômica, portanto racional, apesar de ilegal. O agente comete o ato criminoso se a utilidade por ele esperada excede a que teria na alocação de seu tempo e dos recursos em atividades lícitas. Alguns indivíduos tornam-se criminosos não pelo fato de suas motivações serem completamente distintas dos não criminosos, mas porque sua percepção dos custos e dos benefícios do ato delituoso é diferenciada.

Da mesma forma como o crime pode ser explicado em termos econômicos, também gera efeitos que impactam fortemente a economia da sociedade. Isso porque a violência produz não apenas efeitos econômicos diretos, mas também outros indiretos que são igualmente relevantes para a perda de bem-estar social.[17]

17. Cerqueira *et al.* (2007a) estimaram o custo total da violência no Brasil para 2004 em R$ 92,2 bilhões, o equivalente a 5,09% do PIB no período. Em termos percentuais em relação ao PIB, no setor público os maiores custos verificados foram com a segurança pública (1,45%), o sistema prisional (0,16%) e o sistema de saúde para tratamento dos efeitos da violência (0,26%). Já os principais custos do setor privado incluíram a perda de capital humano (1,1%), os gastos com seguridade (0,71%) e os prejuízos econômicos oriundos de roubos e furtos (0,47%).

Entre os custos diretos do crime, figuram os recursos públicos empregados na prevenção, na repressão e no controle da criminalidade, na manutenção do sistema de justiça criminal, na perda de capital humano decorrente da violência e nos gastos com segurança privada e outros serviços sociais remediadores por parte dos agentes privados. Já como exemplos de custos indiretos, podemos elencar a redução do nível de investimentos em função da incerteza e a soma dos bens e serviços que deixam de ser produzidos na sociedade em função da dedicação dos agentes à prática de atividades criminosas ou daquelas destinadas a prevenir sua vitimização.

Ao considerarmos o aspecto econômico do fenômeno da criminalidade, é inescapável a ideia de que uma política eficiente de prevenção deve necessariamente enfatizar os mais visíveis custos de oportunidade da ação criminosa, tais como: incremento da força policial – aumentando assim a probabilidade de captura do transgressor –, endurecimento das penas e redução da impunidade. Mas, existem outras medidas que indiretamente também contribuem para tornar mais custosa a ação criminal. Por exemplo, a redução da desigualdade de renda e a elevação dos salários médios atuam no sentido de tornar o comportamento não criminal mais vantajoso ao agente; do mesmo modo, é possível incrementar, por meio da educação e da inclusão social, o custo moral do crime na forma como é percebido pelos agentes na sociedade. Já o recrudescimento da influência do tráfico de drogas no aumento da criminalidade merece atenção à parte. Por um lado, a droga condena muitos usuários a uma vida de delitos, em razão da incapacidade de superar a dependência química e da necessidade de realizar furtos e assaltos para adquirir os recursos para manter o vício. Por outro lado, o tráfico também colabora decisivamente para a proliferação de diversos outros tipos de crimes em razão da disputa – essa sim, eminentemente econômica – por oportunidades de ganhos, ensejando a formação de grupos criminosos organizados.

De toda essa discussão, conclui-se que as visões extremas devem ser evitadas. Para reverter as curvas ascendentes das taxas de crime há necessidade de conjugação de diferentes estratégias preventivas. O Pronasci é um esforço governamental no sentido de estruturar uma frente intersetorial de prevenção e combate à criminalidade. Uma grande dificuldade está em aproximar atores sociais com discursos muitas vezes antagônicos, como as organizações não governamentais (ONGs) e as polícias.[18] O sucesso do programa depende da sua capacidade de articular diferentes iniciativas, tanto as relativas às medidas de segurança pública em sentido estrito, quanto as de caráter social, superando a mera justaposição dessas duas frentes (IPEA, 2009).

18. Este foi um dos desafios enfrentados na CONSEG, realizada em 2009.

4 O DESAFIO DAS MUDANÇAS NAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS

Diante de tantas denúncias de violação de direitos humanos e corrupção por parte de membros das polícias brasileiras, tornou-se comum o levantamento de propostas "milagrosas" e simplistas, tais como a extinção das polícias militares, a difusão do modelo de policiamento comunitário etc. Essa discussão merece atenção bem mais detalhada. As polícias brasileiras atuam em contextos dos mais diversos e com recursos desiguais. Os quase R$ 10 bilhões destinados às polícias militares em 2007 não foram necessariamente distribuídos pelos estados de acordo com o tamanho de seus efetivos, nem de acordo com suas necessidades específicas. Além disso, mesmo nos estados, as regiões metropolitanas das capitais acabam consumindo a maior parte dos recursos. Outro complicador é que, em muitas cidades existem guardas municipais que já atuam de forma semelhante às polícias militares, "complementando" ou simplesmente competindo com estas, apesar da inconstitucionalidade desse quadro. Existem polícias que precisam enfrentar frequentemente grupos paramilitares, notadamente traficantes e milícias – das quais muitos policiais participam – em operações semelhantes à situação de guerra. Outras precisam se dedicar ao combate de crimes como roubo de gado, o que envolve estratégias e recursos de outra natureza.

Além das questões logísticas que afetam a atuação e eficácia das polícias, existem ainda os problemas organizacionais, ligados aos tipos de gestão, recrutamento e treinamento adotados. A literatura especializada sobre polícia e policiamento há muito aponta, de forma incisiva, a necessidade estrutural de uma reorientação organizacional na área (ALPERT; PIQUERO, 2000, BEATO FILHO; MARINHO; OLIVEIRA JR., 2008, BRODEUR, 2002; COSTA; MEDEIROS, 2003; CRUZ; BARBOSA, 2002; GREENE, 2002, MARINHO; OLIVEIRA JR., 2009, PAIXÃO, 1988; SKOLNICK; BAYLEY, 2001; SOUZA, 2001). De forma geral, essa literatura indica que as organizações policiais devem atuar voltadas para o atendimento ao cidadão, seguindo as premissas atuais da administração pública em uma sociedade democrática. Apesar de parecer óbvio, de forma alguma essa orientação se estabeleceu como dominante no modelo de polícia que se desenvolveu no país. Por definição, qualquer polícia legítima que atue em uma democracia é uma organização de natureza pública, dotada de autorização estatal para utilizar a força física nas condições estabelecidas legalmente, com a função de manter a ordem e a segurança, o que exige certa profissionalização. Com o intuito de alcançar tais objetivos, as polícias estaduais seguiram o caminho da centralização burocrática, com o estabelecimento de regras rígidas para coordenação dos seus membros e aplicação de técnicas preestabelecidas para obter a diminuição das incertezas no desenvolvimento das atividades cotidianas. Esse modelo é

recalcitrante aos processos em curso que pressionam essas organizações para a modernização:

1. Aumento do policiamento devido ao crescimento demográfico.
2. Necessidade de convivência com outras organizações de segurança no meio urbano, como guardas civis (municipais) e agentes privados – crescimento da segurança como negócio de mercado.
3. Maior publicização das ações policiais e responsabilização da polícia, devido à maior fiscalização externa – imprensa e órgãos públicos de controle.
4. Persistência do caráter eclético e extensivo da atuação policial: aplicação da lei e manutenção da ordem – duas tarefas muitas vezes concorrentes e contraditórias –, investigação criminal, prestação de serviços, atividades educativas, controle de multidões etc.

Por ter se preocupado principalmente em manter os cidadãos, leigos, afastados dos assuntos próprios de polícia, a forma tradicional de atuação policial tem se mostrado impotente diante dos desafios que estão estabelecidos, pois a função policial se tornou fortemente limitada pela exclusividade do combate à criminalidade. Neste parâmetro, a ênfase recai sobre aspectos rotineiros de controle social, como rondas motorizadas e atendimentos ao número 190. Apesar do fato de grande proporção dos chamados à polícia ser voltada para assistência em matérias não criminais, a ideia de especialização na tarefa de enfrentar criminosos parece ter sido a resposta à necessidade de sistematização do trabalho policial em torno de critérios relativos à sua eficiência, então mensurada pela evolução de ocorrências de crimes. Mas essa concepção tradicional de polícia e de policiamento vem sendo questionada. Essa tecnologia que envolve, basicamente, o uso da viatura pelos policiais e a disponibilização de um número de emergência para os cidadãos, tem sido considerada mais reativa que proativa. Além do mais, a constatação de que a ação policial representa apenas um elemento, entre vários outros, de incidência sobre as taxas de crime (BAYLEY, 2001; BEATO FILHO, 1999b), tem levado à busca de novas bases de legitimidade pelas organizações policiais.

> Tradicionalmente, o modelo profissional de polícia reativa, sustentado pela organização policial e considerado pelo público como atividade principal da polícia, não cumpriu a tão anunciada promessa de manter em baixa as taxas de criminalidade e aumentar a segurança dos cidadãos (...). Ao mesmo tempo, instala-se na sociedade, de modo geral, a desconfiança em relação à eficiência policial no controle do crime e garantia da ordem e paz social. Isto tem comprometido a legitimidade da instituição e colocado em questão a crença no modelo repressivo de polícia como a estratégia mais eficaz na diminuição da criminalidade e na solução dos problemas de segurança pública (SOUZA, 2001, p. 151).

Com o esgotamento do modelo de policiamento que se preocupa em delimitar a complexidade das atividades policiais, emergiram propostas de policiamento comunitário e policiamento voltado para solução de problemas. Atualmente, o policiamento comunitário tem sido erigido como forte tendência na organização do trabalho policial, sendo fenômeno de grande visibilidade no debate atual sobre modernização e descentralização no campo de políticas públicas de segurança no Brasil e no mundo.

A peça fundamental do policiamento comunitário é o trabalho conjunto e efetivo entre a polícia e a comunidade, que passa a ter papel importante na redução do crime e na promoção da segurança. Enfatiza-se que os próprios cidadãos são a primeira linha de defesa na luta contra o crime. Assim, o policiamento comunitário pode ser definido como estratégia organizacional desenhada para que os esforços policiais sejam mais aproveitados, por fazer necessário que a polícia se torne aberta aos problemas identificados pelas comunidades, o que implica descentralização da estrutura de comando e gerenciamento das operações policiais.

As tentativas de implementar a modernização nas organizações policiais no Brasil, utilizando a ideia de um estilo interativo de policiamento, não são novas. Uma das primeiras experiências ocorreu no início da década de 1990, no 19º Batalhão da Polícia Militar do Rio de Janeiro, em Copacabana. O objetivo principal era implantar atividades preventivas, com visitas educativas, buscando minimizar situações de risco, também informando a população acerca dos limites da atuação policial, além de reduzir o medo da população com esse trabalho de aproximação (LEITE, 2002). Outra experiência pioneira no país se deu no Espírito Santo, implementada na cidade de Guaçuí, em 1994, inspirada na experiência da Polícia Militar do Rio de Janeiro e de algumas cidades norte-americanas. O policiamento comunitário realizado pela Polícia Militar do Estado do Espírito Santo priorizou a participação comunitária por meio dos conselhos interativos de segurança pública; apoio financeiro e material dos segmentos organizados da sociedade; busca de interação comunitária com as autoridades municipais, polícia judiciária, Ministério Público (MP) e Poder Judiciário; desenvolvimento de atividades de relações públicas nas comunidades para obter a interação social entre os membros da instituição e os entes sociais (CERQUEIRA, 1999).

Atualmente, pelo menos na forma de filosofia de trabalho desejável, o policiamento comunitário já se encontra difundido por várias corporações do país, mesclado à ideia de uma polícia de resultados. No entanto, além da preocupação com certa aproximação ou contato com a comunidade, a verdadeira reforma na atuação das polícias envolve outros elementos, que ainda não foram consolidados nas organizações policiais. Não existem grandes investimentos para formação de um policial voltado para identificação, análise e avaliação dos contextos sociais nos quais se desenvolvem as práticas criminosas. Atividades continuadas de formação

em policiamento preventivo ainda são bastante rarefeitas. Um sistema eficiente de inteligência, com bases de informação integradas entre as polícias seria essencial, mas ainda está longe de ser implantado de maneira abrangente. Também persiste o desafio da institucionalização de mecanismos de cooperação com a sociedade para a consecução dos objetivos da área de segurança pública. Segundo Beato Filho (1999a, p. 19), considerando as tentativas de reforma policial na América Latina, as experiências mais bem-sucedidas têm consistido em:

> (...) programas e estratégias de segurança baseados numa articulação multi-institucional entre estado e sociedade (...). O crime é uma coisa muito séria para ser deixada apenas sob o encargo de policiais, advogados ou juízes, pois envolve dimensões que exigem a combinação de várias instâncias sob o encargo do Estado e, sobretudo, a mobilização de forças importantes na sociedade. O Estado deve mobilizar organizações que atuam na área da saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e, naturalmente, da segurança.

No entanto, a própria cultura ocupacional dos policiais tem sido uma barreira para essa abertura de perspectivas. Não há dúvida de que existe uma diversidade de polícias, com modelos organizacionais e regras formais e informais distintas. No entanto, é claro que se podem encontrar muitos traços comuns, mesmo em contextos sociais extremamente variados. E o traço mais marcante é o fechamento em relação ao mundo daqueles que não são policiais. Esse fechamento se justificaria, pelo ponto de vista dos próprios policiais, pela falta de respeito do público em relação aos policiais, falta de cooperação das pessoas no que diz respeito à manutenção da lei e da ordem e incompreensão quanto às qualidades necessárias para ser um policial. Trata-se de questão que envolve uma escala de valores. Os que são "de dentro" da organização compartilham dos desafios e das angústias cotidianos.

Os constantes episódios de violência policial, amplamente divulgados pela mídia, aumentam a hostilidade da população em relação à polícia. Por sua vez, essa hostilidade externa leva ao maior fechamento interno, que acaba aumentando a probabilidade de adoção de procedimentos rotineiros, por parte dos policiais, que excluem o diálogo e a aproximação com relação às comunidades atendidas por seus serviços. Por um lado, essa demarcação social se dá pela reação dos policiais quanto aos estereótipos criados pela população e projetados sobre eles. Por outro lado, o distanciamento também é construído simbolicamente por meio dos estereótipos criados pelos próprios policiais e projetados diferencialmente sobre vários grupos. Nas sociedades democráticas esse tipo de orientação torna-se um dos elementos mais polêmicos da atividade policial. Como representante do Estado nas ruas, o policial deve, por lei, tratar os cidadãos de forma universal, imparcial, sem distinções de classe, cor de pele, gênero etc. Mas isso se dá no campo ideal. No dia a dia do policial fardado em sua atividade de vigilância ostensiva, a suspeita e a abordagem são instrumentos de trabalho, para os quais

ele busca estabelecer fundamentos ou racionalizações que, muitas vezes, acabam apenas sendo justificativa para preconceitos, que tornam fatalmente jovens pobres e negros o alvo preferencial da atuação da polícia. Compreende-se melhor a dimensão desse problema quando se leva em conta que, para grande parte das comunidades de baixa renda nas periferias das médias e das grandes cidades, o policial é a face mais tangível do Estado (PAIXÃO, 1988). Este personifica, assim, a própria vivência popular do acesso à Justiça, experiência crucial para definir o vínculo dessa parcela da população com o Estado (SOARES; MESSARI, 2008).

5 A JUSTIÇA CRIMINAL E O TEMPO DA JUSTIÇA

Nesta seção se tratará especificamente das instituições do sistema de justiça que conjuntamente constroem a resposta legal ao ato delituoso, justificando sua posterior penalização, são elas: o Ministério Público e os tribunais.

Existem três etapas elementares e consecutivas no sistema de justiça criminal brasileiro: a policial, a processual e a judicial. A etapa policial consiste no registro e na investigação do ato delituoso. Ela se inicia quando a vítima notifica formalmente[19] a polícia quanto à agressão sofrida em seus direitos. A partir desse registro procede-se à instauração do inquérito, que visa identificar elementos de autoria e materialidade, de modo a compor uma peça final que identifique claramente o agente responsável pelo crime e os meios empregados nessa ação. Tem início então a fase processual, que consiste na preparação, por parte do MP, da acusação formal, com base na oitiva de testemunhas e no interrogatório do agressor; este, por sua vez, pode ser auxiliado por um defensor público ou particular. Por fim, uma vez aceita a acusação, inicia-se a etapa judicial, na qual o tribunal determinará a condenação ou a absolvição do réu. Caso sentenciado a uma pena privativa de liberdade, o criminoso será por fim encaminhado ao sistema penitenciário, no qual cumprirá a pena prevista em lei.

É elementar, portanto, a conclusão de que todas essas instâncias formais de controle do crime são interdependentes e não podem subsistir de forma autônoma, pois constituem um sistema unificado, cujo bom funcionamento requer que todas as suas partes operem com eficiência. Como aponta Toledo (1998):

> No Brasil, as falhas importantes que têm sido notadas na área da Justiça Criminal podem ser atribuídas (...) à falta dessa visão de conjunto do sistema penal. A Polícia, muitas vezes, aponta o crime e o criminoso, mas nem sempre apresenta provas

19. Este registro recebe diferentes nomenclaturas, embora dotadas de igual valor jurídico, de acordo com o órgão de segurança pública acionado. Na polícia militar, que no Brasil é a instituição responsável por fornecer o primeiro atendimento à maior parte das vítimas de crimes, ele se denomina boletim de ocorrência (BO). Já quando registrado diretamente junto à polícia civil – entidade responsável pela investigação criminal –, ele recebe a nomenclatura de queixa-crime. E quando a ocorrência é atendida pela guarda municipal, é lavrado um tipo de termo-circunstancial nas localidades onde a justiça autorizou tal procedimento.

> sólidas e convincentes para que o Ministério Público possa conduzir a acusação de modo seguro e com êxito até a sentença final; o Ministério Público instaura o processo baseado em indícios, suspeitas e em provas incompletas, mas não consegue, no curso da instrução, produzir elementos de convicção, exigíveis para que os juízes possam proferir o veredicto condenatório. Finalmente, juízes abarrotados de processos não conseguem cumprir os prazos processuais, acarretando, com alguma freqüência, em razão do retardamento, a libertação de presos perigosos que, por força de lei, apesar das graves acusações a que respondem, não podem permanecer presos indefinitivamente, sem julgamento.

A Constituição Federal de 1988 consagrou ao Ministério Público enorme ampliação de seu escopo original de atuação no sistema jurídico nacional. Como guardião da ordem jurídica, do regime democrático, dos direitos individuais indisponíveis e dos interesses sociais, cabe hoje a essa instituição opinar e intervir sobre os mais diversos temas do cotidiano econômico, social e político do país. No desempenho dessas atribuições, o MP goza de determinadas vantagens que se revelam fundamentais para sua eficiência, entre as quais se destacam: ausência de hierarquia funcional, estando seus membros dotados de absoluta independência na instauração e na condução de processos; e recrutamento diferenciado, que lhe possibilita construir um quadro funcional jovem e com perfil mais orientado a temas de cunho social (SADEK, 1998).

Não obstante a amplitude de suas prerrogativas e a qualificação de seus membros, em muitas situações o MP ainda se encontra tolhido em sua atuação em razão dos conflitos que emergem de sua relação com as demais instâncias da justiça criminal. Em seu papel de monitor da ação das forças policiais, a maior dificuldade encontrada pelo órgão é fazer cumprir a Carta Magna no que diz respeito aos direitos humanos e às garantias individuais de acusados e detentos, muitas vezes lesados em seu direito à ampla defesa e submetidos a violências de todo tipo por parte de uma polícia pressionada a produzir resultados com rapidez. Já em sua relação com o Judiciário, o MP enfrenta resistências em especial quando da tentativa de responsabilização de agentes públicos e grandes empresários por crimes contra a coletividade, dado que tais infrações são, por natureza, mais complexas e de difícil caracterização.[20]

---

20. Um dos fatores que mais contribui atualmente para a percepção de impunidade e ineficiência do sistema judiciário brasileiro é justamente a dificuldade encontrada pelo Ministério Público em investigar e punir os chamados *crimes do colarinho branco*, que envolvem autoridades políticas e empresários. Apesar da forte pressão exercida pelos meios de comunicação, o judiciário tem, em geral, se mantido pouco sensível à comoção social criada pelas denúncias envolvendo desvios de dinheiro público, e, apesar das muitas operações de vulto empreendidas pela Polícia Federal em conjunto com o Ministério Público nos últimos anos, a quantidade de condenações ao final dos processos tem sido bastante reduzida. Fatores como deficiências na produção de provas e na construção do argumento acusatório, além de violações de direitos e de garantias individuais, são frequentemente apontados pelos juízes como justificativa para sua recusa à condenação nesses casos. Essa dinâmica está relacionada ao problema da desigualdade no acesso à justiça, que mina até mesmo a legitimidade das instituições públicas (SOARES; MESSARI, 2008).

Mas não só o Ministério Público enfrenta dificuldades de toda sorte no desempenho de suas atribuições. Os juízes parecem se encontrar em situação francamente desfavorável no cumprimento de sua função constitucional, devido, de um lado, à carência de meios para concluir a análise e o julgamento dos processos em tempo hábil, evitando assim a prescrição e a impunidade, bem como salvaguardando o direito do acusado de receber a resposta do Estado no tempo devido; e, de outro, aos vícios processuais decorrentes da inobservância de direitos humanos e garantias individuais por parte de policiais e promotores, que comprometem a própria essência da democracia.

Incapazes de oferecer uma resposta adequada e tempestiva aos anseios da sociedade e pressionados pelo próprio acúmulo de trabalho decorrente de processos anteriores, tanto promotores e defensores públicos quanto juízes acabam por desenvolver estratégias informais visando acelerar a condução dos julgamentos na esfera criminal.[21] Questões doutrinárias e ritos processuais redundantes são ignorados na prática, prevalecendo a jurisprudência e os acordos tácitos entre as partes envolvidas em prol da agilidade processual. Essas soluções, ainda que por vezes em desacordo com a própria ética que define a atuação de cada agente do Estado, consistem, não obstante, em uma tentativa de superar as imensas dificuldades que comprometem o bom funcionamento do sistema judiciário criminal (SAPORI, 1995, p. 145-150). Do ponto de vista econômico, a adoção dessas regras informais de solução de conflitos e de redução da assimetria de informação constitui importante mecanismo de redução de custos no sistema jurídico, cuja experiência deve ser considerada para fins de aprimoramento das instituições e da legislação penal do país.

Devido ao longo percurso existente desde a identificação e o processo do agente criminoso até sua efetiva condenação, é inescapável a sensação de que o *tempo da Justiça* transcorre de forma excessivamente lenta no Brasil, fato que concorre para ampliar a percepção de impunidade e a ineficiência do sistema judiciário brasileiro perante a população. De fato, a morosidade da Justiça torna-se aqui, mais que em qualquer outra área, uma ameaça real à democracia, na medida em que significa a incapacidade do Estado em fornecer uma resposta adequada aos bens de mais valor para o cidadão – sua vida e sua segurança. Não obstante, deve-se ponderar na crítica

21. Sapori (1995) denomina *justiça linha de montagem* a série de procedimentos informais comumente adotados na esfera judiciária criminal para acelerar a composição e a conclusão de processos. Entre essas soluções institucionais, destacam-se: a realização simultânea do interrogatório do réu e de seu julgamento em uma só audiência, agilizando o rito processual de modo a beneficiar todos os agentes judiciais e possibilitando também economia de recursos ao réu; a celebração de acordo, prevendo a confissão do réu em troca de vantagens na pena; a interação prévia entre juiz, promotor e defensor, visando definir de antemão a sentença, com compromisso das partes quanto à dela não recorrerem, cabendo ao réu, então, apenas efetuar a confissão necessária. Em que pese os óbvios ganhos de eficiência produtiva oriundos desses procedimentos, o autor alerta para o fato de que eles violam os princípios fundamentais que norteiam a administração da justiça criminal, tais como o devido processo legal, a presunção de inocência, o contraditório e a verdade real.

à ineficiência do sistema judiciário criminal o fato de que é característico de uma sociedade democrática o direito à ampla defesa e ao contraditório, elementos que em muito contribuem para o alongamento do tempo processual. Além disso, do ponto de vista jurídico, uma resposta rápida nem sempre é uma resposta adequada – não apenas em virtude do risco de se cometer injustiças, mas também do risco de criar lacunas processuais que permitam ao criminoso posteriormente questionar a própria validade da decisão judicial, alcançando assim a impunidade de fato e de direito. Neste caso, a economia de custos oriunda da simplificação processual poderá ser mais que superada pela perda social decorrente da impunidade, que inevitavelmente se refletirá na repetição do comportamento ilegal, uma vez que "o crime compensa".

Certamente o melhor planejamento quanto ao emprego dos recursos destinados às diversas instâncias da justiça criminal (polícias, Ministério Público e Judiciário) contribuiria para acelerar a tramitação dos processos. Mas, é preciso ter em mente também o fato de que, em especial para os crimes violentos, a maior parte do tempo transcorrido entre o registro da ocorrência e a condenação do responsável pelo ato criminoso é condicionada por fatores até certo ponto exógenos em relação ao funcionamento dos órgãos de Estado.[22] Portanto, qualquer ação visando à redução da morosidade e da ineficiência do sistema brasileiro de justiça criminal deve considerar não apenas o incremento de efetivos e a modernização dos meios empregados pelos órgãos de justiça, mas também a questão política presente na pressão por parte da sociedade civil e na simplificação informal de ritos processuais por parte de promotores, defensores e juízes. Também o grau de inclusão social dos indivíduos pode ter influência decisiva sobre a qualidade dos serviços oferecidos pelo sistema de justiça criminal, na medida em que este se encontra, de um lado, bastante permeável à pressão da sociedade pela agilidade processual nos crimes mais simples e violentos, mas, não obstante, permanece excessivamente rígido e cauteloso na análise de crimes mais complexos, em particular aqueles envolvendo autoridades políticas e empresários dotados de grande visibilidade midiática.

6 SISTEMA PRISIONAL: O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DE UM ESTIGMA

O sistema prisional cumpre um papel fundamental na estrutura da justiça criminal, consistindo no último recurso de proteção da sociedade contra o ato delituoso. A prisão não deve ser considerada como mero depositório de indivíduos excluídos do convívio social, mas antes um instrumento de promoção de justiça

22. Por exemplo, em um estudo sobre as determinantes do tempo consumido em cada fase do sistema judiciário criminal do Rio de Janeiro para os casos de homicídio doloso, Ribeiro (2009, p. 63-66) conclui que a duração da fase policial é explicada principalmente pela idade do réu, bem como pela presença de testemunhas e de um advogado particular, enquanto a fase judicial depende primordialmente do fato de o crime ser qualificado ou não e do ano em que foi cometido. Em geral, homicídios mais recentes e qualificados tiveram respostas mais rápidas; além disso, fatores como o gênero e a idade da vítima também influenciam o tempo da justiça, o que sugere um papel preponderante dos valores culturais e da mídia como elementos de pressão social pela celeridade nos processos.

por meio da *reintegração social*[23] dos infratores, pois só assim contribuirá efetivamente para o fortalecimento dos valores compartilhados pela sociedade.

Segundo a Comissão Especial de Reforma da Lei de Execução Penal, instituída em 1996, existem sete premissas fundamentais que devem nortear a ação do Estado no tocante à administração penitenciária, de modo a torná-la mais eficiente na busca pelo objetivo da recuperação do agente transgressor da lei (MARQUES, 1998, p. 156):

1. respeito à dignidade do preso;
2. desburocratização e descentralização das varas de execução penal;
3. incentivo às penas alternativas como substitutivo ao regime aberto;
4. estímulo ao trabalho no interior dos presídios por meio de parcerias com o setor privado;
5. incentivo à educação e à cultura como elementos de reintegração social dos detentos;
6. ampliação da participação da comunidade na gestão e na supervisão dos presídios; e
7. mais integração de ações no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário.

Esse conjunto de medidas deve ser compreendido não como mera estratégia de redução do custo imposto à sociedade pelo atual modelo de administração penitenciária, na forma de simplificação de processos burocráticos, esvaziamento dos presídios e "terceirização" de atividades hoje desempenhadas pelo Estado. Antes de tudo, deve ser visto como solução que visa, de fato, promover a reintegração social dos detentos, incentivando a participação da sociedade na forma de empresas e associações comunitárias na busca desse objetivo. O trabalho e a educação são instrumentos-chave nesse processo, ampliando o horizonte de expectativas profissionais do detento de modo a elevar de forma substancial o custo de oportunidade da opção pela atividade delituosa no futuro, além de reforçar seu vínculo com a comunidade na qual se acha inserido.

23. O tema da *reintegração social* dos presos suscita enorme controvérsia na literatura e no próprio debate político, uma vez que, em última análise, o que se discute é qual a responsabilidade do criminoso perante a sociedade e qual a responsabilidade desta perante aquele. Dito de outro modo, o crime evidencia um *conflito* entre indivíduo e sociedade, na medida em que este se recusa a acatar a norma social; e a solução desse antagonismo é necessariamente problemática, dado que a pena deve constituir ao mesmo tempo a punição e a oportunidade de redenção do criminoso. Ao final, constitui uma opção política da sociedade a ênfase sobre o caráter punitivo da pena, ou seja, o reconhecimento do conflito e a negação do ato delituoso, ou sobre a oportunidade de recuperação do detento, quer seja a superação do conflito quer seja afirmação do comportamento lícito. Nas palavras de Sá (2005, p. 3), "Sua [do preso] *''recuperação''* deverá ser uma recuperação *para a sociedade*, ou seja, será uma reintegração social e, só será possível, mediante a resolução desse antagonismo e a superação desse confronto. Por um lado (...) a pena de prisão traz, como conseqüência, o recrudescimento do confronto e do antagonismo entre preso e sociedade. Por outro lado, a reintegração social do preso só será viável mediante a participação efetiva, tecnicamente planejada e assistida, da comunidade."

Mas, infelizmente, além dos graves problemas enfrentados na esfera do processo criminal, também o sistema prisional brasileiro se encontra completamente incapaz de oferecer uma resposta adequada às crescentes necessidades do país. Segundo dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen) (2009), o Brasil possuía em junho de 2009 população carcerária de 469.546 presos, sendo destes 149.514 condenados provisoriamente; a capacidade das penitenciárias, contudo, é de apenas 299.392 vagas. O elevado déficit prisional no país e a precariedade da situação judicial de grande parte dos presos – que ainda aguardam condenação definitiva – são resultado tanto das deficiências do sistema judiciário criminal quanto da negligência de governos e da sociedade civil para com o destino dos indivíduos excluídos do convívio social.

Apesar das iniciativas do governo federal no sentido de assumir a responsabilidade pela construção de novas penitenciárias, notadamente no intuito de remover presos de alta periculosidade, a situação ainda está longe de uma solução. Na maior parte do país ainda predomina a situação de superlotação nas penitenciárias e a ausência de tratamento diferenciado para detentos com perfis criminais distintos, além da inexistência de planejamento territorial adequado para a localização dos presídios.[24] Tampouco há quantidade suficiente de vagas em locais específicos para execução de penas em regimes semiaberto e aberto, sendo que para muitos dos detentos nesta situação a pena acaba sendo cumprida na forma de prisão domiciliar.

A reintegração social, por sua vez, continua figurando como mera palavra de ordem, desprovida de substância na prática do sistema prisional brasileiro. Isso porque, em primeiro lugar, a falta de assistência jurídica prejudica milhares de presos que, de outro modo, poderiam já usufruir da liberdade ou mesmo se beneficiar de regimes de detenção menos rígidos, mas hoje são obrigados a compartilhar o mesmo espaço com outros de mais periculosidade. Além disso, são escassas as oportunidades para dedicação a atividades de estudo e trabalho na maior parte dos presídios nacionais, o que concorre para incutir entre os detentos o descrédito na viabilidade do abandono da vida criminal após o cumprimento de

24. Com respeito à localização geográfica das penitenciárias, há de se ressaltar que ainda não há um consenso quanto à melhor estratégia de distribuição destas unidades no espaço. A tendência atual de construções de novas unidades carcerárias, levada a cabo quase que exclusivamente pelo governo federal, privilegia regiões afastadas dos grandes centros urbanos, de modo a favorecer o monitoramento e a segurança local por meio de bloqueio de celulares, controle mais rígido da visitação, mais dificuldade para fugas e entrada de drogas nos presídios etc. No entanto, essa estratégia acaba por inviabilizar o contato dos detentos com familiares, amigos e outras redes de apoio psicológico, e não se encontra vinculada a um modelo de gestão penitenciária pautado pelo estímulo ao trabalho e à educação durante o cumprimento da pena. Por isso, ainda que contribua para suprir parcialmente a enorme deficiência de vagas prisionais no país, bem como para isolar criminosos de alta periculosidade e lideranças do crime organizado, a construção de penitenciárias afastadas das grandes cidades não configura uma solução eficaz no sentido de induzir os detentos a um novo processo de inserção social.

suas penas.[25] Por fim, tampouco há uma estratégia efetiva de suporte ao indivíduo egresso do sistema prisional, de modo a facilitar seu ingresso em uma atividade profissional e restabelecer seus vínculos familiares e comunitários. Embora tenha havido importantes progressos na última década a partir de políticas específicas de ministérios do governo federal, elas ainda restam insuficientes e carecem de elementos de coordenação entre si e avaliação de resultados.

Cumpre também apontar as deficiências da própria administração penitenciária no que tange à seleção, ao preparo e à gestão de seu quadro funcional. Durante décadas os agentes penitenciários constituíram uma classe profissional desprestigiada, amargando baixos salários, condições insalubres de trabalho e negligência absoluta no tocante a seu treinamento e apoio técnico e psicológico durante a carreira. Hoje, se vislumbra a perspectiva de mudança radical nessa situação, com a retomada do interesse do Estado pela melhoria da gestão carcerária e o incremento de recursos destinados ao setor. No entanto, a ideia de conversão desses profissionais em "polícia penitenciária", proposta pela PEC nº 308/2004 atualmente em trâmite no Congresso Nacional, é objeto de críticas tanto de especialistas quanto das próprias corporações policiais já existentes, uma vez que o trabalho do agente penitenciário possui natureza radicalmente distinta daquela do policial. De fato, muito mais que monitorar os detentos, cumpre ao agente penitenciário assumir o papel de protagonista no sentido de tornar realidade as possibilidades de recuperação dos presos, por meio de apoio psicológico, atividades educacionais e laborais, interação familiar etc. E essas diferentes atribuições demandam um processo singular de formação e treinamento, dado que se destinam acima de tudo à recuperação do senso de cidadania do detento, algo que jamais poderia ser adequadamente aplicado no âmbito de uma corporação policial, cuja atividade tem enfoque, sobretudo, de monitoramento, prevenção e resposta à criminalidade, e, portanto, ao comportamento antissocial.

Com uma estrutura em que predominam condições degradantes e a ausência de meios de monitorar e incentivar a reabilitação dos transgressores da lei, o sistema prisional falha mesmo no propósito de efetivamente puni-los. Pois, uma vez que condenados inescapavelmente à segregação social, os criminosos renunciam a qualquer oportunidade de reabilitação, optando, em vez disso, por estabelecer vínculos dentro do sistema que lhes possibilitem o aprendizado e a cooperação para novas práticas delituosas no futuro (AZEVEDO, 2008).

25. Estimativas recentes apontam que menos de 20% da população carcerária no Brasil têm acesso à educação nas penitenciárias e apenas 25% executam algum tipo de trabalho. Embora essas atividades sejam amplamente reconhecidas como um importante instrumento de recuperação dos detentos, e figurem mesmo como direitos reconhecidos perante a lei, não só há uma carência absoluta de recursos para sua implementação, mas também a própria realidade do sistema judiciário criminal acaba por desestimular sua prática, o que denota a dificuldade em mudar a cultura de instituições historicamente voltadas à punição e à exclusão social, e não à recuperação dos indivíduos infratores. Para um relato abrangente das dificuldades enfrentadas na implementação de uma política educacional nos presídios, ver Sá e Silva (2009).

Tampouco o tratamento diferenciado dispensado a adolescentes em conflito com a lei no Brasil é suficiente para atenuar o problema da reincidência criminal. De fato, as unidades destinadas a cumprir a medida socioeducativa de privação de liberdade – pertencentes à antiga Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem), hoje denominada Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (Fundação Casa) – ainda são pouco mais que extensões das prisões de adultos, dado o constante desrespeito aos direitos fundamentais dos menores, a carência de recursos mínimos para promover sua educação e o fortalecimento de seus vínculos familiares, além da proliferação das drogas no ambiente de reclusão. Dada a realidade desanimadora dessas unidades, hoje o crime organizado pode facilmente recrutar ali recursos humanos para ampliar seus quadros mais baixos, utilizando-se inclusive da proteção legal assegurada aos adolescentes para empregá-los em suas atividades ilícitas.[26]

A ineficiência do sistema prisional brasileiro se reflete na reincidência dos criminosos e na sensação de impunidade presente na sociedade, gerada pela incapacidade deste sistema em absorvê-los e efetivamente puni-los. E ainda contribui diretamente para o recrudescimento daquele que é hoje talvez o maior desafio a ser enfrentado pelas políticas de segurança pública no Brasil: o crime organizado. À medida que as cidades se expandem, tornando mais densas e complexas as teias de relações sociais entre seus habitantes, emergem novos valores e incentivos que abrem possibilidades de obtenção de rendas à margem da lei. A morosidade dos processos reforça a sensação de impunidade, apesar de o Judiciário não ser o único responsável pela produção social dessa sensação. E a ineficácia do sistema penitenciário, hoje popularizado como verdadeira "escola do crime", coloca em xeque a perspectiva de reintegração social e a diminuição da reincidência dos condenados. Nesse contexto, o sistema prisional acaba se tornando um espaço no qual os transgressores da lei se agrupam e compartilham as informações necessárias para identificar e se apropriar das diversas oportunidades de ganhos ilícitos existentes em uma sociedade complexa. Atividades como tráfico de drogas, sequestros, roubo de veículos e outros crimes de menos vulto são hoje desempenhadas de forma coordenada nas grandes cidades do país, pois os grupos criminosos cada vez mais se assemelham a organizações econômicas coerentes na busca pela maior recompensa possível dada a atual estrutura de incentivos da sociedade. E o sistema prisional é, por definição, o lócus em que as organizações criminosas são constituídas e podem compartilhar informações e estratégias a custos reduzidos, dada a facilidade de aliciamento de novos membros e a negligência da ação estatal na busca pela reintegração social dos detentos.

26. Estudo realizado em 2005, junto aos monitores de unidades da antiga Febem, em São Paulo, evidencia a precariedade das condições de trabalho dos agentes responsáveis pelas tarefas de reintegração social dos internos, bem como sua vulnerabilidade às drogas e à cooptação para a carreira criminal (FUNDACENTRO, 2005). A influência de organizações criminosas nas unidades de reclusão de adolescentes infratores, objeto de diversas manchetes recentes, também foi reconhecida por membros do Poder Judiciário (BRASIL, 2006, p. 4).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados sobre os custos da criminalidade e dos programas de segurança pública reforçam o consenso de que é necessário atuar, mutuamente, nas políticas de prevenção e dissuasão do crime. Porém, entre as últimas, as políticas repressivas de efeito imediato, não obstante necessárias, são muito mais custosas para a sociedade. Isto ocorre não apenas em função dos gastos diretos para com o custeio das forças de segurança e do sistema de justiça criminal, mas, sobretudo, por não serem capazes de reduzir substancialmente os custos indiretos da criminalidade, dado que não agem sobre as raízes do fenômeno. Analisando as causas do fenômeno da criminalidade, destaca-se o papel preponderante desempenhado pela escala de valores da sociedade como elemento orientador do comportamento dos indivíduos mais jovens, justamente aqueles mais suscetíveis à prática de crimes. Além de vantagens financeiras ou da mera questão de necessidade, também é forte motivação para o crime a busca de afirmação diante de alguns grupos na comunidade onde se vive, obtendo o reconhecimento dos pares e assim o acesso a privilégios antes negados. A expectativa de ganhos pecuniários relevantes é restrita àqueles indivíduos que já alcançaram suficiente grau de experiência e aprendizado na atividade criminosa, logrando assim identificar oportunidades mais proveitosas. Assim, urge incrementar a ação do Estado não somente como inibidor da prática criminosa, mas, sobretudo, como construtor de espaços públicos, fortalecendo laços sociais com as comunidades mais carentes e ensejando, por meio da educação, a ampliação das expectativas profissionais dos jovens.

Por sua vez, a rápida disseminação de narcóticos e entorpecentes cada vez mais letais entre os jovens brasileiros não obedece a critérios de renda ou cor – todos estão vulneráveis aos seus riscos. Seu combate demanda atuação decisiva do Estado em várias frentes: tanto por meio de um modelo de educação mais participativo e da consolidação de novas perspectivas para aqueles jovens mais vulneráveis economicamente, quanto pela intensificação das ações de inteligência da polícia, inclusive no que tange à vigilância das fronteiras ocidentais, nas quais se encontram as principais rotas de entrada das drogas no país.

Quanto às atividades das polícias no controle da criminalidade e na preservação da ordem pública, há necessidade constante de integração com as comunidades em que atuam, além da integração entre as próprias polícias, militar e civil, de modo a empregar mais eficácia às suas ações, principalmente no que diz respeito ao compartilhamento de informações. Bases comuns com dados georreferenciados têm sido uma ferramenta importante. Mas, em boa parte do país ainda não estão disponíveis nem os equipamentos, nem a organização necessária para implementar essas bases.

Outro fator que deve ser sempre lembrado é que o cidadão é o principal ator externo no contexto do trabalho policial. Hoje, a interação do cidadão com as polícias se dá, principalmente, por meio de pedidos de socorro, prestação de queixas e fornecimento de informações. É preciso fortalecer outros instrumentos institucionais – tais como os conselhos comunitários de segurança pública – que aprimorem a abertura da polícia para a sociedade, traduzindo a filosofia de policiamento comunitário em aprimoramento do planejamento na área de segurança pública. O treinamento dos policiais deve incluir a preparação para que essa tarefa seja conjugada com o desenvolvimento da capacidade de identificar, analisar e tomar decisões com impactos não só no campo da repressão, mas, também, na prevenção das práticas delituosas. Alguns processos de mudança nas organizações policiais brasileiras já foram deflagrados e é importante que as discussões sobre o tema continuem e contem com participação social mais ampla e democrática.

O sistema judiciário criminal no Brasil deve ser repensado de modo a também abraçar as mudanças que já estão ocorrendo nas forças de segurança pública e que enfatizam a interação com a sociedade civil, a racionalização de procedimentos e o tratamento menos massificado do crime e mais focado na pessoa do criminoso, buscando identificar aqueles indivíduos com perspectivas mais promissoras de recuperação e oferecendo-lhes oportunidades concretas para tal por meio do apoio da família e da comunidade. A busca pela necessária rapidez processual não pode isentar delegados, promotores e juízes de sua responsabilidade na construção de um sistema de justiça criminal mais humano, que, mais que oferecer uma pronta resposta aos anseios da sociedade no presente, deve ser também capaz de contribuir para a prevenção da criminalidade por meio da valorização das oportunidades de recuperação da cidadania dos detentos.

Finalmente, é preciso superar o estigma do sistema penitenciário nacional, tradicionalmente visto como depósito de párias da sociedade no qual as condições desumanas de encarceramento *per se* elevariam o custo da opção pelo crime para o detento. Hoje, dada a impossibilidade de reinserção social dos condenados, nem mesmo tais condições são suficientes para desestimular o comportamento delituoso na sociedade – de fato, elas têm mesmo contribuído para elevá-lo, na medida em que incentivam estratégias de cooperação e aprendizado para a prática de novos crimes. Organizações criminosas preenchem as lacunas da atuação do Estado, oferecendo perspectivas mais vantajosas aos detentos que aquelas associadas à sua recuperação. Assim, urge reformular a estrutura do sistema prisional brasileiro, de modo a identificar e isolar indivíduos mais perigosos e líderes de facções criminosas, ao mesmo tempo em que se identificam aqueles que efetivamente possuem perspectivas de recuperação, oferecendo-lhes então oportunidades para tal. A interação com a comunidade deve ser enfatizada na forma de

incentivos ao contato dos detentos com familiares e na assistência direta a estes, de modo a construir um sistema que não apenas assegure a punição do infrator, mas também reduza a reincidência criminal na sociedade.

Em um modelo de planejamento de políticas, devem ser produzidos diagnósticos sobre avanços e experiências produtivas na área de segurança, com o objetivo de identificar pontos de estrangulamento que exigirão por parte do Estado a formulação de novas estratégicas para combater o avanço da criminalidade. No elenco das ações, certamente devem ser incluídos esforços para o fortalecimento de todas as instituições envolvidas com a defesa social e a manutenção da ordem pública. Inclusive o desenvolvimento de seus aspectos democráticos. É preciso incrementar a participação da sociedade civil em todas as esferas do sistema de justiça criminal brasileiro, por meio de ações de vigilância comunitária e intercâmbio de informações com autoridades policiais; na busca pela simplificação processual, por meio da adequada responsabilização dos réus nas varas criminais; e, também, na formulação e na supervisão de estratégias de inclusão social dos presos.

REFERÊNCIAS

AGNEW, R. A general strain theory of community differences in crime rates. **Journal of research in crime and delinquency**, v. 36, n. 2, p. 123-155, 1999.

ALPERT, G.; PIQUERO, A. **Community policing** – contemporary readings. Illions: Waveland Press, 2000.

ANDRADE, M. V.; PEIXOTO, B. Avaliação econômica de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil. *In*: BEATO FILHO, C. (Org.). **Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

AZEVEDO, R. G. Segurança pública e justiça penal no Brasil. **Cadernos Adenauer**, n. 4, p. 59-70, 2008.

BAYLEY, D. **Padrões de policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2001. 267 p.

BEATO FILHO, C. Políticas públicas de segurança: eficiência, equidade e accountability. *In*: MELO, M. (Org.). **Reforma do estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 1999a. Disponível em: <www.crisp.ufmg.br>.

_____. **Ação e estratégia das organizações policiais**. Paper apresentado no III Seminário Brasileiro sobre Polícia e Sociedade Democrática. Fundação Ford, Centro denteraci del Desarrolo, Viva Rio, Museu da República, Rio de Janeiro, 1999b.

_____. Gestão da informação. **Coleção Segurança com Cidadania**, UFRGS, MJ-SENASP, v. 2, p. 8-47, 2009.

BEATO FILHO, C.; MARINHO, K. R.; OLIVEIRA JR., A. Reforma policial no Brasil. *In*: BEATO FILHO, C. (Org.). **Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BECKER, G. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BECKER, H. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. São Paulo: Zahar, 2007.

BOTTON, A. **Desejo de *status***. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Ministério da Justiça (MJ). Departamento Penitenciário Nacional (Depen). **Educação em serviços penais**: fundamentos de política e diretrizes de financiamento. Brasília, 2005. 62 p.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. **Transcrição *Ipsis Verbis* da Audiência Pública nº 1.003/2006**. 1º ago. 2006. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/encerradas/cpi/legislatura-52/cpiarmas/notas/nt010806.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2009.

_____. Ministério da Justiça (MJ). Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). **Projeto Juventude e Prevenção da Violência**: primeiros resultados, nov. 2009. Disponível em: <www.mj.gov.br>.

BRODEUR, J.-P. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: EDUSP, 2002.

CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C. (Org.). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1335).

CERQUEIRA, C. M. N. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. São Paulo: Freitas Bastos, 1999.

CERQUEIRA, D. *et al*. **Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil**. Brasília: Ipea, jun. 2007a (Texto para Discussão, n. 1284).

_____. **Custo da violência para o sistema público de saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, ago. 2007b (Texto para Discussão, n. 1295) .

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W. **Determinantes da criminalidade**: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. Brasília: Ipea, jun. 2003 (Texto para Discussão, n. 956).

CERQUEIRA, D.; LOBÃO, W.; CARVALHO, A. **O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil**. Brasília: Ipea, dez. 2005. (Texto para Discussão, n. 1144).

COSTA, A.; MEDEIROS, M. A. A desmilitarização das polícias: policiais, soldados e democracia. **Teoria e Sociedade**, v. 1, n. 11, p. 66-89, 2003.

CRUZ, M. V. G.; BARBOSA, A. C. Q. Uma abordagem organizacional na segurança pública: notas para discussão. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, Recife, 2002.

DUBAR, C. **Socialização**: construção das identidades sociais e profissionais. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DURANTE, M. O. Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. **Coleção Segurança com Cidadania**, Porto Alegre, UFRGS, SENASP-MJ, v. 2, p. 181-203, 2009.

DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1990.

EHRLICH, I. Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation. **Journal of Political Economy**, v. 81, n. 3, p. 526-536, 1973.

ERIKSON, E. **Identity, youth an crisis**. London: Faber & Faber, 1968.

FLEISHER, B. M. The effect of unemployment on juvenile delinquency. **Journal of Political Economy**, v. 71, n. 6, p. 543-555, 1963.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, São Paulo, n. 2, 2008.

FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO (FUNDACENTRO). **O trabalho dos monitores na Febem**. São Paulo, dez. 2005. 127 p. Relatório de pesquisa. Disponível em: <www.fundacentro.gov.br/ dominios/CTN/anexos/teses_pdf/RELATORIO%20O%20TRABALHO%20DO%20MONITOR%20DA%20FEBEM.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2009.

GIBBS, J. P. The notion of control and criminology´s policy implications. *In*: BARLOW, H. (Org.). **Crime and public policy**: putting theory to work. Oxford: Westview Press, 1996.

GREENE, J. R. (Org.). **Administração do trabalho policial**. São Paulo: EDUSP, 2002.

HEALEY, J. F. Crime and punishment: can crime be controlled. *In*: BRADSHAW, Y. **Sociology for a new century**. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 2001.

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÕES PENITENCIÁRIAS (INFOPEN). Departamento Penitenciário Nacional. **Formulário Categoria e Indicadores Preenchidos**, 21 ago. 2009, p. 1-5. Disponível em: <www.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm>. Acesso em: 22 dez. 2009.

IPEA. Entre a violência e a atuação do sistema de justiça criminal. *In*: _____. **Brasil**: o estado de uma nação – Estado, crescimento e desenvolvimento. Brasília, 2007.

_____. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. *In*: **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009.

JANG, S. Age-varying effects of family, school, and peers on delinquency: a multilevel modeling test of interactional theory. **Criminology**, v. 37, n. 3, p. 643-685, 1999.

KAROLY, L. A. *et al*. **Investing in our children**: What we know and don't know about the costs and benefits of early childhood intervention. Washington: Rand Corporation, 1988.

LEITE, K. R. Mudanças organizacionais na implementação do policiamento comunitário. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

LEMERT, E. M. Estructura social, control social y desviación. *In*: CLINARD, M. B. **Anomia y conducta desviada**. Buenos Aires: Paidos, [s.d.].

MAGALHÃES, C. A. T. **Crime, sociologia e políticas públicas**. 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

MARINHO, K. R. L.; OLIVEIRA JR., A. Mudanças em organizações: o caso do policiamento. **Coleção Segurança com Cidadania**, UFRGS, SENASP-MJ, v. 1, p. 231-254, 2009.

MARQUES, J. B. A. As questões de política e infra-estrutura do sistema penitenciário. *In*: **Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998 (Coleção Debates, n. 18).

MATSUEDA, R. Reflected appraisals, parental labeling, and delinquency: specifying a symbolic interactionist theory. **American journal of sociology**, v. 97, n. 6, p. 1577-1611, 1992.

MATSUEDA, R.; ANDERSON, K. The dynamics of delinquent peers and delinquent behavior. **Criminology**, v. 36, n. 2, p. 269-306, 1998.

MATSUEDA, R.; HEIMER, K. Role-taking, role commitment, and delinquency: a theory of differential social control. **American sociological review**, v. 59, p. 365-390, 1994.

MERTON, R. Estructura social y anomia. *In*: _____. **Teoria y estructura sociales**: Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Economica, 1972, p. 168-195.

MOFFITT, T. Adolescent-limited and life-course-persistent antisocial behavior: a developmental taxonomy. **Psychological review**, v. 100, n. 4, p. 674-701, 1993.

MORAIS, R. **Violência e educação**. Campinas: Papirus, 1995.

OLIVEIRA JR., A. **A política pública voltada para infância e adolescência, com ênfase sobre a questão da delinqüência**: concepções e limites. 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

_____. **Cultura de polícia**: cultura e atitudes ocupacionais entre policiais militares em Belo Horizonte. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br>.

_____. Pensar a constituição da carreira criminosa: um diálogo entre a sociologia e a educação. *In*: TOSTA, S.; GONÇALVES, L. (Org.). **A síndrome do medo contemporâneo e a violência na escola**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008a.

_____. Sobre o conceito de cultura na sociologia e seu uso em contextos organizacionais. **Teoria e Sociedade**, UFMG, Belo Horizonte, v. 15, p. 8-33, 2008b.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Educação em prisões na América Latina**: direito, liberdade e cidadania. Brasília: UNESCO, OEI, AECID, 2009. 188 p.

PAIXÃO, A. L. Crime, controle social e consolidação da democracia. *In*: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

RIBEIRO, L. O tempo da justiça brasileira. **Coleção Segurança com Cidadania**, UFRGS, SENASP-MJ, v. 3, p. 37-68, 2009.

SÁ, A. A. Sugestão de um esboço de bases conceituais para um sistema penitenciário. *In*: _____. (Org.). **Manual de projetos de reintegração social**. São Paulo: Secretaria de Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, 2005, p. 13-21.

SÁ E SILVA, F. Educação para todos e o sonho de uma nova política penitenciária para o Brasil. *In*: UNESCO. **Educação em prisões na América Latina**: direito, liberdade e cidadania. Brasília: UNESCO, OEI, AECID, 2009, p. 139-164.

SADEK, M. T. O papel atual e futuro do Ministério Público. *In*: **Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998 (Coleção Debates, n. 18).

SAPORI, L. F. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, p. 143-157, 1995.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). Departamento de Pesquisa. Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. **Pesquisa do perfil organizacional das guardas municipais (2003/2006)**, dez. 2007, p. 1-21. Relatório descritivo. Disponível em: <www.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMIDCE30F9D21D9E4AF8A12C409459A7DB27PTBRIE.htm>. Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. Departamento de Pesquisa. Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. **Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública**: 2003-2009, 2009. Relatório de atividades. Mimeografado.

SHORT, J. F. Pandillaje y anomie. *In*: **Anomia y conducta desviada**. Buenos Aires: Paidos, [s.d.].

SKOLNICK, J.; BAYLEY, D. **Nova polícia**: inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas. São Paulo: EDUSP, 2001.

SOARES, G. A. D. As co-variatas políticas das mortes violentas. **Opin. Pública**, n. 1, mar. 2005.

SOARES, L. E.; MESSARI, N. Crime organizado, drogas e corrupção pública: observações comparativas entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México e Venezuela. **Nova Agenda de Coesão Social para a América Latina**. IFHC, CIEPLAN, 2008. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/index.php?module=conteudo&class=paper>. Acesso em: 18 mar. 2010.

SOUZA, E. Organização policial e os desafios da democracia. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, UFMG, n. 7, jun. 2001.

SUTHERLAND, E.; CRESSY, D. **Criminology**. Philadelphia: Lippincott, 1978.

TOLEDO, F. A. Criminalidade, segurança pública e instituições judiciais. *In*: **Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998 (Coleção Debates, n. 18).

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência dos municípios brasileiros**. Brasília: Ritla, MS, MJ; São Paulo: Instituto Sangari, 2008.

WEBER, M. A "objetividade" do conhecimento nas ciências sociais. *In*: COHN, G. (Org.). **Weber**: sociologia. São Paulo: Ática, 1982.

WELSH, W. N. *et al*. School disorder: the influence of individual, institutional, and community factors. **Criminology**, v. 37, n. 1, 1999.

PARTE III

A BUROCRACIA ESTATAL ENTRE O PATRIMONIALISMO E A REPÚBLICA

CAPÍTULO 9

O APARELHO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: SUA GESTÃO E SEUS SERVIDORES – DO PERÍODO COLONIAL A 1930

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo e o seguinte constituem esforço de síntese que se propõe a dar conta, em perspectiva histórica, dos principais traços que moldaram a constituição da coisa pública e do serviço público no Brasil.

A opção adotada foi enfatizar os períodos da evolução político-administrativa que representam pontos de ruptura institucional e organizativa, ainda que permeados por elementos de permanência e conservação dos comportamentos. Para tanto, o presente capítulo apresenta análise que se estende do período colonial ao fim das primeiras duas décadas do século XX, enquanto o capítulo 10 volta a atenção para o período que se inicia em 1930, com o primeiro governo de Getúlio Vargas, e segue até os dias atuais.

Uma questão fundamental perpassa ambos os capítulos: como é possível entender o processo por meio do qual o Estado brasileiro e seus servidores realizam grandes feitos e prestam serviços com reconhecido padrão de qualidade, em meio a um cotidiano de deficiências e insuficiências? Na perspectiva aqui adotada, entender esta dupla face da coisa pública no Brasil requer considerar que o processo de constituição do aparelho administrativo foi marcado pela insuficiência de instrumentos e pelo *modus operandi* conservador, que contribuíram desde sempre para a atuação discricionária dos *homens de Estado*. Estas circunstâncias, típicas da sociedade aristocrática e escravista, adentraram a República e a elas muito se deve, ainda hoje, a dificuldade de racionalização burocrática e a incompleta vigência da impessoalidade no serviço público brasileiro.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS: A ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL COLÔNIA

A literatura a respeito da organização político-administrativa do país evidencia alguns traços da formação colonial que marcaram a constituição da coisa pública no Brasil. O primeiro deles diz respeito à origem ibérica, mais precisamente, ao caráter conservador de Portugal e do seu Estado absolutista no período dos Quinhentos. Holanda é elucidativo a esse respeito.

> (...) No que respeita à essa afirmação decisiva do poder monárquico não há dúvida que Portugal amadureceu cedo: (...) se a unificação logo obtida e a

> sublevação popular e 'burguesa' que dera o poder supremo à Casa de Avis, ajudaram largamente a mudar-lhe a fisionomia, reorganizando-o em sentido moderno,isto é, no sentido de absolutismo, suas instituições políticas e jurídicas, além de abrir caminho à expansão no ultramar, não é menos certo que o deixaram ainda, por muitos aspectos, preso ao passado medieval. E a própria rapidez e prematuridade da mudança fora, de algum modo, responsável por esses resultados. E como sucede constantemente em casos tais, aferra-se tanto mais em aparência quanto mais lhe faltava em substância. O resultado foi esse estranho conluio de elementos tradicionais e expressões novas. "Moderna é sem dúvida a preponderância da Coroa (...)." Tratava-se, não obstante, de uma simples fachada que encobria os traços antiquados, sobretudo a *forma mentis* vinculada ao passado (...) (1994, p. 133-134).

Desde a Idade Média, o critério unívoco da modernização do Estado consiste no progresso em direção à racionalização burocrática. Isso se dá mediante a administração à base do direito racionalmente estatuído e de regras gerais fixas, com eliminação dos cargos e funções de natureza honorífica ou hereditária e das relações patrimonialistas – isto é, dos elementos da tradição – e a instituição da separação entre o funcionário e os meios materiais da administração. Este processo, segundo Max Weber, seria paralelo ao da modernização da economia em direção ao capitalismo (WEBER, 1999, p. 529-532).

No caso de Portugal, que cedo se unificou sem que tivesse ocorrido um processo de lutas sociais acirradas e longas o suficiente para forjar a hegemonia dos valores burgueses, as novas instituições jurídicas e políticas estabelecidas em bases modernas – o que naquele momento da história portuguesa significava dizer absolutista – ficaram reféns dos valores tradicionais.

O segundo traço remete ao fato de que no século XVI, à falta de recursos próprios, a Coroa Portuguesa recorreu a capitais privados com quem se associou na exploração dos negócios ultramarinos. Ademais, o próprio sentido da colonização, fundamentalmente um negócio, condicionou o gasto público ao objetivo pecuniário, o que implicava restringir o dispêndio com a administração ao estritamente necessário. São comuns os relatos dando conta da escassez de recursos, e muitas vezes a contribuição de particulares na provisão de melhorias públicas. Em alusão ao caráter restrito das melhorias urbanas à nova capital da colônia, a cidade do Rio de Janeiro no tempo de Gomes Freire, Holanda reitera: "(...) Que no Brasil não haveriam de espalhar-se geral e indiscriminadamente, pois, afinal, era esta uma colônia destinada mais a fornecer rendas à Coroa do que a receber benefícios do erário" (2008a, p. 406).

Concorria para limitar o desenvolvimento da coisa pública a mentalidade dos homens da época e a acentuada presença do interesse privado. Era um aparato administrativo que, dadas as longas distâncias e a precariedade dos

transportes, se pautava pela indiferenciação de funções, pelo mimetismo das estruturas e pela profusão de regras e normas, muitas vezes contraditórias e díspares, que chegavam ao nível das minúcias, tornando-o moroso e ineficaz.

A função pública era basicamente arrecadadora e assumia a forma delegada, isto é, a Coroa transferia os negócios públicos aos poderosos locais. Esses, por sua vez, embora não fossem funcionários da Coroa, tinham o poder de nomeação aos cargos públicos, respeitados os limites fixados pela Coroa.[1] As nomeações eram uma forma de aliciamento ou de retribuição de favores, sem quaisquer indícios do sistema de mérito. Além disso, não havia estrutura hierárquica das funções. Era comum o soberano dirigir-se diretamente às vereanças, e mesmo aos particulares, sobrepujando as personalidades administrativas intermediárias: um bandeirante podia, por força de patente régia, assumir poderes superiores aos do governador. Nem mesmo as *Ordenações*, as leis gerais do reino, se constituíam em obstáculos à vontade do soberano.

2.1 O município e o poder local no Brasil Colônia

As primeiras unidades administrativas que se estruturaram foram os municípios,[2] sedes do poder local. No início o município dispunha de ampla autonomia política, mas esta foi sendo perdida à medida que a Coroa logrou controlar mais efetivamente as fontes de arrecadação. É sabido que o grande desafio da administração portuguesa foi conciliar o centralismo fiscal com as tendências autonomistas e centrífugas dos poderes locais, de base municipal. No século XVII, por exemplo, as lutas nativistas mostravam pronunciada feição municipalista (ABREU a*pud* AVELLAR; TAUNAY, 1965, p. 62).

Segundo Prado Jr. (1996), a evidência de que no Brasil Colônia as classes dominantes desbravavam o território, por sua conta e risco, teria condicionado a configuração do poder local. O município detinha geralmente bases rurais, formando as vilas e cidades pelo influxo de pessoas atraídas pelas atividades primário-exportadoras. Daí que nele predominavam os interesses dos proprietários de terra. Na eleição para os cargos da administração municipal, por exemplo, votavam somente os "homens bons", como na época se chamavam as classes proprietárias e os detentores de cargos públicos. Esse privilégio era ciosamente preservado, excluindo-se da política os ocupados nos ofícios manuais e no pequeno comércio.

1. Em 1534 a Coroa dividiu o território em 12 capitanias. Essas foram cedidas aos donatários, por meio de cartas de doação, e por meio dos forais se estabeleciam os direitos e deveres dos donatários e colonos. Os donatários se intitulavam capitães ou governadores e podiam criar vilas e cidades, criar e prover os cargos de tabeliães do público e judicial, e exercitar toda legislação cível e criminal.

2. O termo município se refere à unidade político-administrativa própria da cidade, que foi transplantado de Portugal para o Brasil em 1532 e vigorou mutatis mutandi, até a independência do Brasil. De acordo com Weber, são várias as definições de cidade, tendo elas em comum o fato de se referirem a assentamentos humanos relativamente fechados, com caráter associativo, dispondo de mercado permanente e estrutura político-administrativa e militar própria e relativamente autônoma, o que o autor denomina "municipalidade das cidades" (WEBER, 1999, p. 408-493).

Vianna (1987) distingue, no período colonial, os municípios localizados na zona da costa daqueles da zona mineira do interior. Os primeiros se formavam pelo adensamento espontâneo da população. Os segundos, por seu turno, eram criados pela ação urbanizadora das autoridades coloniais, como um serviço prestado ao rei: a população interiorana, afeita à vida dispersa e à solidão dos campos, muitas vezes era obrigada a se adensar, constituindo-se os municípios sob o comando de algum capitão-mor que estabelecia um centro religioso administrativo e a organização policial e judiciária local. Ocorre que o caráter impositivo da iniciativa era um óbice ao seu bom êxito, pois, quando cessadas as imposições, a população tendia a retornar à vida em sítios, dispersa e livre das forças externas coercitivas (p. 93-104).

Duas dessas forças eram o recrutamento forçado e a cobrança do dízimo – o principal imposto, que correspondia a 10% da produção bruta. Os impostos eram arrecadados por particulares, os "dizimeiros", cuja atividade era organizada por meio de contratos que duravam geralmente três anos e nos quais se fixavam a quantia que tinha de ser repassada ao erário. A diferença entre esta quantia e o total arrecadado era o lucro do dizimeiro. Ocorre que tal agente do fisco cobrava em dinheiro antes mesmo que o produtor realizasse a produção, tornando a carga tributária muito mais onerosa. E havia ainda a prática de cobrar, de uma vez, o dízimo de vários anos, o que levava muitos à falência, e outros, a buscar escapar do fisco e ir viver em lugares ermos (PRADO JR., 1996, p. 321-323).[3]

A administração das vilas e das cidades era feita pelas câmaras. No início, as atribuições da câmara correspondiam a funções executivas – a expedição das posturas municipais, as decisões concernentes à conservação de logradouros, taxas e serviços – entrelaçadas a funções judiciárias. Depois de 1603, com a entrada em vigor das Ordenações Filipinas, as funções judiciárias das câmaras se restringiram à resolução de pequenos delitos e conflitos e às atividades de almotacé – concernentes à aferição de pesos e medidas e aos problemas de abastecimento e de higiene pública. No século XVIII, o papel da câmara restringiu-se ainda mais, sendo elas relegadas a simples auxiliares do governador da capitania.

Não obstante a secular tendência à redução da autonomia administrativa e do poder municipal, Holanda (2008a, p. 17) faz indicações de que, no período de 1640 a 1763, as câmaras reinaram quase absolutas nas regiões de difícil acesso, e mesmo nas principais capitanias elas chegavam a rivalizar com os governadores, como ocorreu na Bahia e em Pernambuco. Consta que na cidade da Bahia a câmara liderou o movimento que depôs o vice-rei Marquês de Montalvão, em 1641. Entre 1664 e 1665 a

3. As razões desse antiurbanismo colonial se encontram na própria política da Coroa que, ao instituir o regime de sesmarias para exploração econômica da colônia, contribuía para a dispersão populacional e para a constituição de unidades de produção familiares autárquicas, a exemplo dos engenhos coloniais. Para Vianna (1987, p. 108), essa forma de exploração que contribuía para o individualismo familiar era um impeditivo à criação de laços de solidariedade social e cooperação, fundamentais para a criação do espírito público local.

câmara de Olinda e Recife liderou movimento para depor o governador de Pernambuco, Jerônimo Furtado. Consta que o governador havia se excedido na indistinção entre a coisa pública e a particular, algo usual na época.

As câmaras eram compostas de três ou quatro vereadores – que, em algumas cidades, eram também denominados de senadores[4] – e eram presididas ou por um juiz ordinário, em caráter eletivo, ou por um juiz de fora, representante do poder real e nomeado pela Coroa. As câmaras nomeavam, em geral, dois juízes para cada freguesia, mais um escrivão, um síndico e um tesoureiro. Poderia ainda, quando era o costume local, haver outros oficiais menores, a exemplo dos escrivães do público judicial e notas, os tabeliães do judiciário, os escrivães de órfãos, os quadrilheiros – oficiais subalternos com atribuições de polícia –, os alcaides – funcionários que guardavam as cidades –, os meirinhos, os oficiais almotacés entre outros.

Territorialmente, a mais extensa divisão administrativa que havia eram as capitanias. Com a criação do governo geral, elas foram nomeadas hereditárias e reais e, depois de extinta a hereditariedade no século XVIII, foram divididas em duas categorias: principais – que possuíam capitães-gerais e governadores – e subalternas, sendo que estas últimas dependiam das primeiras e possuíam somente capitães-gerais. A capitania dividia-se em comarca, e esta, em termos sediados nas cidades e nas vilas. Estas últimas se compunham de freguesias, denominação eclesiástica adotada pela administração civil. As freguesias repartiam-se em bairros, com o objetivo de facilitar a organização das milícias. Essas divisões da capitania prestavam contas diretamente à metrópole, no início, por meio dos provedores da fazenda, e depois, da Junta da Fazenda, órgão criado em 1769.

É importante salientar que, até 1822, os prepostos imediatos da Coroa Portuguesa, sejam os governadores gerais, os capitães-gerais ou os vice-reis, bem como o conjunto do pessoal burocrático e militar, mesmo nas administrações locais, eram nomeados pelo rei ou em nome dele. O que poderia ser uma exceção à regra, ou seja, a eleição para as câmaras municipais, era um processo altamente excludente, pois a maioria do povo estava excluído dos assuntos referentes a estas instituições oligárquicas e aristocratizadas. O serviço público significava uma honraria, e somente os "homens bons" poderiam assumi-lo, ficando as administrações responsáveis mais por representar o poder político dos clãs locais do que por tratar dos assuntos de interesse coletivo. Assim, o poder da câmara municipal, com as leis e determinações discricionárias de cargos públicos, era um *plus* ao poder econômico e militar do clã familiar que a controlava.

4. Ao longo do tempo as cidades de Salvador, Rio de Janeiro, São Luís e São Paulo receberam o título de Senado da Câmara e seus vereadores passaram a ser denominados de senadores.

2.2 A administração geral na Colônia

As dificuldades administrativas decorrentes do regime de capitanias hereditárias levaram a Coroa a assumir, ela própria, a colonização, estabelecendo o Primeiro Governo-Geral do Brasil, em 1549. Para esse fim, foi nomeado Tomé de Souza como governador-geral e fundada a cidade de Salvador para servir de sede ao governo.

O governador-geral administrava com base em um regimento que designava suas atribuições. O pessoal administrativo que Tomé de Souza trouxe de Portugal se compunha de um ouvidor-geral, a figura central da justiça; um provedor-mor da fazenda; um alcaide-mor, para tratar dos assuntos da cidade; um capitão-mor, para a defesa da costa; um escrivão da provedoria da fazenda; um escrivão da provedoria, alfândega e defuntos; um tesoureiro das rendas; um escrivão dos contos; um almoxarife dos mantimentos; um boticário; um mestre de fazer cal; e um mestre de pedreiro.

A administração-geral enfeixava funções administrativas e judiciais. Por não haver clara divisão de competências, era comum se imiscuir em assuntos costumeiros das câmaras. A administração fazendária, funcionando à parte, arrecadava tributos, realizava despesas e era responsável pela gestão do real erário nas províncias, sob o comando da Junta da Fazenda, que era presidida pelo governador. De natureza complementar havia as Juntas de Arrecadação de Subsídio Voluntário, o Tribunal da Provedoria da Fazenda, bem como órgãos que exerciam funções judiciais e administrativas, a exemplo do Juízo da Conservatória, o Juízo da Coroa e de Execuções, o Juízo do Fisco, das Despesas e outros. Todos os tipos de tributo, inclusive o principal deles, o dízimo, continuaram sendo arrecadados por particulares, por meio de contratos por tempo limitado.

Com respeito à administração militar, consta que a primeira tropa regular veio com Tomé de Souza, mas somente no século XVII surgiram as tropas organizadas. A distribuição dos efetivos pelas capitanias dependia da sua importância econômica e das ameaças de ordem interna e externa. O grosso das tropas estava estacionado no centro político administrativo da colônia – até 1763 na cidade da Bahia e posteriormente no Rio de Janeiro. Foi no período de D. João VI (após 1808) que a organização militar experimentou maior estruturação, passando a ser composta por três linhas. A primeira linha correspondia ao serviço militar profissional, de tropas regulares; a segunda era composta de milícias formadas por cidadãos recrutados obrigatoriamente, sem remuneração; e a terceira, as ordenanças, eram formadas por toda a população masculina com idade entre 18 e 60 anos, não alistada nas outras linhas. Geralmente, as câmaras municipais eram responsáveis pelo pagamento das tropas regulares.

Em que pese ter-se consolidado a administração central, principalmente no período de Pombal, os avanços foram mais formais que reais. Concorriam para isso as dificuldades do sistema de comunicação e transportes e a atitude da Coroa e das

autoridades de Lisboa, que priorizavam tratar os assuntos locais diretamente com os governadores. O governador- geral, mesmo após 1640, quando passou a ser chamado de vice-rei, gozava de regalias mais decorativas do que reais. Segundo Holanda (2008b, p. 154), ao estabelecer a centralização administrativa, a Coroa queria na realidade reduzir o excesso da dispersão, bem como suprir, com alguma ordem jurídica, um território por demais disperso, em que reinavam arbítrios e irresponsabilidades, com o objetivo de melhor defender o território e melhorar a arrecadação de tributos. Esses objetivos foram atingidos, já, no governo de Tomé de Souza.

2.3 As reformas na administração pombalina

A centralização político-administrativa e a consequente redução da autonomia local ganharam ulterior impulso no marco das reformas pombalinas,[5] na última metade do século XVIII. Voltadas à racionalização dos instrumentos político-administrativos, inclusive o militar, elas objetivavam maior controle sobre as fontes de arrecadação da Coroa, permitindo ampliar suas rendas. Se, por um lado, as reformas representaram o revigoramento do *status* colonial do Brasil, por outro – e contraditoriamente –, as novas formas de intervenção antecipavam algumas das tarefas que seriam requeridas no posterior processo de construção do Estado nacional: a afirmação da soberania sobre o território e a superação dos poderes locais.

A ação administrativa racionalizadora de Pombal iniciou-se em 1750, quando foi criado o estado do Grão-Pará e Maranhão, cuja sede, em Belém, fora escolhida para servir de polo articulador da penetração fluvial para o interior da região e como via de comunicação marítima com a Europa, necessária ao negócio das especiarias. Medida fundamental foi a transferência da sede do vice-reinado para o Rio de Janeiro, ponto mais central face às disputas fronteiriças no sul e ao deslocamento da atividade econômica para a região de Minas Gerais, que tinha no Rio de Janeiro o escoadouro natural da extração de ouro e pedras preciosas. Tal medida fazia-se necessária ao maior controle fiscal da Coroa.

Ainda no âmbito da ação estatal, a criação do sistema educacional, em substituição à educação jesuítica, segundo Holanda, representou enorme passo para o ensino público. A expulsão dos jesuítas, em 1759, comprometera a instrução pública em Portugal e nas colônias. As ações tomadas para atenuar o problema resultaram na reforma dos chamados estudos menores. Essa reforma compreendeu a mudança do método pedagógico e, pela primeira vez na administração colonial, a realização de concursos para a nomeação de funcionários de Estado, no caso, os professores régios. Em 1759, realizaram-se, na Bahia, exames de latim e retórica em que foram aprovados 19 professores. Doze anos depois, o alvará de 4 de junho de 1771, destinado

5. Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marques de Pombal, foi convocado pelo Rei D. José I para compor o gabinete sem indicação de pasta em 1750. Posteriormente, foi-lhe atribuída a pasta dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. A administração pombalina compreende o período de 1750 a 1777.

à organização dos estudos menores no Brasil, estabeleceu 17 aulas de ler e escrever, 15 aulas de gramática latina, seis aulas de retórica, três de língua grega e três de filosofia, a serem financiadas pela criação de novo tributo, que ficou conhecido como subsídio literário. Consta que nem sempre os recursos arrecadados foram aplicados integralmente na manutenção das aulas. De todo modo, é digna de nota a primeira experiência de realização de concurso público no país (2008b, p. 84-101).

A época de Pombal experimentou maior concentração do poder político-administrativo pelo vice-rei. Este podia, por exemplo, admitir e demitir funcionários civis e militares, *ad nutum*. Sua autoridade ampliou-se mesmo ao funcionamento das Juntas Gerais, que em tese poderiam lhe impor algum limite. Não obstante seu caráter deliberativo e sua competência sobre uma série de assuntos relevantes, o fato de sua convocação ser da competência do vice-rei tirava-lhe muito a possibilidade de atuar como um poder contrastante.

Fundamentalmente, a administração alcançou um sentido maior de racionalidade, buscando-se estimular as atividades econômicas, racionalizar a administração e reforçar o controle do território, com o objetivo último de aumentar a arrecadação de tributos. Isso não quer dizer que a condução da administração colonial tenha se modificado substancialmente. Ainda vigorava o regimento do governador-geral de 1677, estatuto básico da administração colonial que perdurou até inícios do século XIX. Dando prosseguimento à tradição da administração portuguesa, as ações de Pombal não se corporificam em estatutos legais, básicos e gerais, mas em procedimentos *ad hoc*, o que significava a continuidade da adoção de resoluções casuísticas para as questões de Estado.

Também a Espanha levou a cabo reformas militar-administrativas em suas colônias, na última metade do século XVIII. Esses projetos reformistas são identificados como uma tentativa das monarquias ibéricas de se manterem como potências imperiais no concerto dos países europeus. Nesses projetos, a reforma militar-administrativa era instrumento para a consecução de seus objetivos econômico-mercantis, fundamentais à sua afirmação como potências imperiais, à época contestada pelas outras potências. O sistema imperialista, baseado cada vez mais na posse e controle de colônias e áreas de influência, tendia a acirrar a competição entre os Estados europeus em solo americano, tanto no âmbito comercial como no geopolítico.

A grande inovação dessas tentativas de reforma foi a intervenção direta do poder central voltada ao fomento e ao controle da atividade produtiva, bem como de seus canais de distribuição, por meio da criação de monopólios. Por seu turno, a imposição de administrações melhor organizadas e centralizadas, como instrumento para o aumento das transferências no sentido colônia – metrópole, deteriorou o equilíbrio secularmente maturado entre o poder das coroas ibéricas e os poderes locais, o que concorreu para a crise do sistema colonial.

2.4 A transferência da Coroa Portuguesa para o Brasil e a formação do Estado nacional

A vinda da família real para o Brasil, em 1808, como consequência do envolvimento de Portugal no conflito europeu decorrente da expansão napoleônica, representou um marco no processo de construção do Estado nacional brasileiro. No período colonial, a Coroa atuara mantendo isolados os diversos segmentos das elites regionais brasileiras. No entanto, a transferência do Império Português para o Rio de Janeiro possibilitou a aproximação desses segmentos, fator fundamental à construção de uma identidade política comum. Antes, se a ação da Coroa atribuía pouca efetividade ao governo-geral, como se evidenciava em sua opção por tratar os assuntos locais com cada elite regional, a transferência significou que, pela primeira vez, o Brasil dispunha efetivamente de governo central.

A centralização do poder monárquico por meio da unificação político-adminstrativa da colônia foi elemento determinante da construção do Estado nacional. No Brasil Colônia, o espaço de atuação político-administrativa das elites regionais ou se circunscrevia ao limites estreitos do âmbito local ou se projetava no contexto mais amplo do Império Português, haja vista não haver proibições a que elas galgassem postos na Coroa.[6] A transferência da corte para o Rio de Janeiro propiciou o acúmulo e a intensificação das práticas e experiências administrativas, devido à criação de novos cargos, funções e tarefas administrativas. Por outro lado, diversificadas as estruturas político-administrativas no contexto da mudança do *status* político do Brasil, as elites coloniais passaram a concorrer por esses espaços com as da metrópole, ampliando-se com isso os canais de cooptação. Ademais, à medida que o poder econômico das elites locais baseado no trabalho escravo se reafirmava, elas foram aderindo ao processo de unificação do país. Aqui, a supressão dos localismos teve o sentido de criação formal da estrutura hierarquizada do poder do Estado nacional em formação, mas manteve o grande poder de mando das elites no âmbito local. Ou seja, a adesão das elites regionais ao projeto imperial português deu-se à medida que o projeto Brasil Império contemplava a manutenção da sociedade escravista e aristocrática, de cuja diferenciação e privilégios derivavam seu poder econômico e político.

Em resumo, indubitavelmente a transferência da Coroa Portuguesa representou um marco na construção do Estado nacional. Entretanto, se o poder monárquico recém instalado exigiu que órgãos e estruturas administrativas fossem transplantados de Portugal ou recriados aqui, promovendo avanços institucionais em terras brasileiras, não houve modificação substancial de seu *modus operandi*.

6. A menor participação das elites coloniais na máquina administrativa do Império Português era mais uma questão de falta de aprendizado e de desconhecimento das regras de competição para os cargos melhor posicionados na Corte. As elites das colônias ficavam assim alijadas do processo ou dele participavam secundariamente. Já os membros da igreja, mais talhados nas lides das estruturas de poder da Corte, tinham mais chances de participação nas estruturas de poder.

O ano de 1808 não significou, assim, a superação do quadro político-administrativo do período colonial, sendo possível até que este tenha se reforçado pelo inusitado da circunstância: o aparato institucional e administrativo da Coroa, de um momento para o outro, passou a conviver com estruturas e normas pré-existentes na colônia. Ademais, devido à escassez de edificações na nova capital do reino, fez-se uso do recinto doméstico também como local de desempenho das funções públicas, o que dificultou a necessária separação entre o público e o privado, condição essencial a qualquer processo de racionalização burocrática.

Os órgãos e as estruturas criados no Brasil buscavam reproduzir, em grande medida, as condições de funcionamento da Coroa em Lisboa, dispensando pouca atenção às reais necessidades do exercício local do poder. Criaram-se o Banco do Brasil, a Casa da Pólvora, a Tipografia Régia, a Biblioteca Nacional, a Academia da Marinha, de Artilharia e Fortificações, instituições deveras importantes para a condição de sede do império do país. Mas criaram-se também o Desembargo do Paço, o Conselho da Fazenda e a Junta de Comércio, quando se fazia mais necessária a criação de um Conselho de Minas e a estruturação de órgãos capazes de promover a abertura de estradas, estudar as condições de navegabilidade fluvial e redigir mapas cartográficos. A criação de cargos e honrarias para recompensar os que acompanharam a Família Real na longa travessia também era indício de que a atuação do aparelho administrativo não se modificara.[7]

A vinda da Corte Portuguesa para o Brasil estruturou, assim, o aparato administrativo que posteriormente possibilitou o exercício do poder pelo Estado nacional. Quando da independência do Brasil, o imperador D. Pedro I manteve, *mutatis mutandi*, o aparelho administrativo que herdara do período joanino.

3 A INDEPENDÊNCIA DO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NACIONAL: CONSEQUÊNCIAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

A separação do Brasil de Portugal representou a autonomia administrativa, a liberdade de comércio e a eliminação do estatuto colonial com suas restrições à soberania nacional.

No âmbito administrativo, contudo, não modificou substancialmente a gestão da máquina pública. Antes, é provável que a concorrência política, na vigência da monarquia constitucional, tenha contribuído para o acirramento das práticas clientelistas e de cooptação. Há quem considere que a substituição dos representantes da Coroa pelos do governo imperial reforçou o poder das oligarquias, que passaram

7. Cabe, aqui, a advertência de Prado Jr. (1996, p. 299-300), a respeito da necessidade de abrir mão das concepções contemporâneas de Estado ao analisá-lo em perspectiva histórica. Esse procedimento previne o analista da impropriedade de fazer uso de ideias e concepções que são compreensíveis somente no seu tempo. Assim, dado o estágio embrionário da coisa pública na fase colonial brasileira, não cabe atribuir traços de clientelismo, corrupção e autoritarismo ao *modus operandi* do aparelho estatal no período, quando inexistiam regras impessoais regulando o seu funcionamento.

a controlar os cargos burocráticos e a ter assento no Parlamento e no Conselho de Estado (COSTA, 2008, p. 250). Ocorria, assim, que a burocracia do Império ficava subordinada ao revezamento dos partidos no poder e aos caprichos da política, pouco prevalecendo o critério da competência.[8]

De outra parte, o pequeno grupo de homens que assumiu a alta gestão no Império, nos termos da sociedade institucionalmente diferenciada e do Estado patrimonialista em vigência, compunha-se, em sua maioria, de experientes burocratas, com formação superior na Europa e longas carreiras construídas a serviço da Coroa Portuguesa, muitos deles com mais de 50 anos de idade (COSTA, 2008, p. 133).

No processo de formação dos Estados nacionais, o primeiro passo à racionalização burocrática foi o recrutamento dos quadros administrativos à base de seus notáveis saberes. Esse pessoal tinha no exercício de suas funções o meio de sobrevivência e muitas vezes sua razão de vida, o que o tornava importante instrumento do poder central. A depender do país, se compunha de clérigos, de literatos de formação humanista, da nobreza cortesã destituída do poder político, atraída comumente para o serviço diplomático, na Inglaterra, da nobreza inferior e rentistas urbanos, denominada de *gentry* e, em todo o Ocidente, dos juristas com formação universitária (WEBER, 1999, p. 531-533).

No Brasil, o sistema administrativo surgiu mesclando a ética da clientela – a partir da qual eram nomeados servidores despreparados – com a presença de uma burocracia qualificada, sobretudo nos postos mais elevados da administração. Esta tendência ganhou ulterior impulso na segunda metade do século XIX, quando a dinamização da atividade econômica – devido à expansão cafeeira – contribuiu para que a sociedade se urbanizasse de maneira mais autônoma e para que a máquina de Estado se expandisse.

De forma geral, predominavam os comportamentos de rotina e casuísticos, em detrimento do exercício qualificado da administração que resulta da racionalização burocrática. Mesmo em áreas-chave da ação estatal, a exemplo do fisco, medidas da administração central voltadas à racionalização da máquina eram desvirtuadas por servidores em esferas e escalões inferiores. A esse respeito, Franco (1997, p. 115-166) faz referência aos desvirtuamentos da reestruturação racional-legal do aparelho tributário, na primeira metade do século XIX, por conta da atuação de servidores que teimavam em tratar o erário e os cidadãos contribuintes de maneira personalizada e

8. Quem assim considera a ação da política partidária tem em mente as análises que Weber faz dos partidos políticos enquanto "organizações de patronagem de cargos", em oposição a "representantes de ideologias." Nos Estados modernos, os partidos não raro são ambas as coisas. As possibilidades de atuarem mais como organizações de patronagem são maiores nos períodos que antecedem os processos de racionalização burocrática, quando inexistem cargos vitalícios e seu preenchimento não segue parâmetros meritocráticos. Assim ocorria, por exemplo, nos Estados Unidos antes da Reforma do Serviço Civil, quando a troca de partidos no poder implicava a substituição de centenas de milhares de funcionários públicos (WEBER, 1999, p. 544-560).

à revelia das normas e regras então estabelecidas. A autora relata processos nos quais o objeto de investigação consistia no comportamento de agentes tributários que não repassavam o imposto arrecadado prontamente aos cofres públicos e, nesse ínterim, usavam o numerário em benefício próprio. E o mais inusitado é que tais servidores não viam nisso problema algum, dado que restituíam integralmente a quantia subtraída aos cofres públicos. Afinal, como funcionários públicos, sucedâneos dos antigos "homens bons", eles eram homens de bem.

A distância entre a lei e o cotidiano administrativo perpassa todo o período colonial e adentra ao Império. A própria Constituição de 1824 e o seu arcabouço jurídico liberal, importado da Europa, não encontravam correspondência com a realidade social. Nesses termos, embora a Constituição reconhecesse o direito de todos de serem admitidos no serviço público, na prática eram nomeados apenas os que possuíam compadrios e boas amizades. O direito à educação primária, por exemplo, previsto na Constituição, se fazia letra morta nos marcos da sociedade escravista e institucionalmente diferenciada. Nessa época, a ideia de nação se circunscrevia à parcela de letrados, composta por um restrito círculo de proprietários. E mesmo liberal, a Constituição excluía do direito de voto os que sobreviviam de salários ou soldos (com algumas exceções a essa norma), ficando igualmente excluídos os religiosos, os estrangeiros não naturalizados e os criminosos (COSTA, 2008, p. 54).

Outro aspecto a ressaltar consistia na secular tendência à centralização do poder, que adquiriu ulterior impulso no Império. O sistema político brasileiro subordinou progressivamente as esferas administrativas provinciais e municipais ao governo central e colocou o Judiciário, a Igreja e outras instituições a mercê dos políticos nacionais: isso implicava poderes excepcionais para eles e, sobretudo, para os membros do Conselho de Estado (COSTA, 2008, p. 81). A centralização política foi reforçada a partir de 1840, quando da aprovação de uma série de leis conservadoras. Várias das atribuições dos juízes de paz foram repassadas para a polícia e para os juízes nomeados pelo governo central. Os oficiais das guardas municipais foram substituídos por militares nomeados pelo Império, deixando aquelas de servir às elites locais para se tornarem instrumentos do poder centralizado (COSTA, 2008, p. 157).

No Brasil Império, seguramente um dos principais avanços do sistema administrativo foi a construção do arcabouço político-jurídico, com a elaboração de uma série de códigos e leis, além da própria Constituição. No período tratou-se ainda de criar as faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda, que funcionaram como centros de formação de quadros para a magistratura, a vida política e a burocracia civil. Com isso, a vida pública tornou-se campo de atividade reservada eminentemente ao bacharel.

O processo de independência do país deu novo relevo às funções públicas, atribuindo-se importância maior às atividades políticas e burocráticas. As capitais das províncias se transformaram em centros político-administrativos

proeminentes, ganhando vida nova. O destaque era a cidade do Rio de Janeiro, capital do Império e onde residia a Corte, transformada no centro das atenções. A fundação das primeiras faculdades deu estímulo maior ao modo urbano de vida. Em suma, no decorrer do século XIX, a vida e a mentalidade urbana paulatinamente ganharam expressão no país, em paralelo aos modos de vida rurais.

Ponto alto nesse processo foi o surgimento das instituições de ensino superior e técnico no país. As primeiras faculdades criadas, as de Direto, em Recife e em São Paulo, visavam formar quadros para o serviço civil, uma vez que a instituição do Império e da magistratura demandava maior quantidade de profissionais com esta formação. Com o tempo, estas instituições se tornaram núcleos de excelência na formação jurídica nacional, mas os primeiros resultados não foram dos melhores (HOLANDA, 2008b, p. 423). O diretor da Faculdade de Recife, Padre Miguel do Sacramento Lopes, em relatório apresentado a um ministro do Império, assim se refere aos primeiros formandos:

> Lástima de tanto bacharel ignorante que não sabe entender os próprios compêndios do curso e que, condecorados com um título acadêmico, são, aliás, objeto de escárnio público, porque pouco ou nada distam de qualquer idiota, faltos das mais ordinárias noções de literatura, falando miseravelmente e escrevendo com imperdoáveis solecismos, barbarismos e neologismos.[9]

Criadas, respectivamente, em 1813 e 1815, as academias médico-cirúrgicas do Rio de Janeiro e da Bahia visavam, inicialmente, suprir as necessidades de cirurgiões, dado o crescimento das tropas militares. Em 1831, as figuras do físico-mor e do cirurgião-mor do período colonial foram abolidas e passaram a ser paulatinamente substituídas pelos novos profissionais de saúde formados no país. Em 1832, as academias ganharam o *status* de faculdades e, a partir de então, foram estabelecidos os cursos de Medicina, Farmácia e Partos, contribuindo significativamente para a ampliação do ensino superior no país.[10]

Também na educação técnica e científica, o Estado tratou de criar ou expandir serviços, observada a necessidade de engenheiros e outras profissões requeridas no desenvolvimento da infraestrutura. A academia militar, que fora fundada em 1810, se tornou no Império o principal núcleo da formação técnica e dela derivaram-se as escolas civis e militares de ensino técnico. Paralelamente, o Museu Nacional, importante órgão criado em 1818, se tornou o principal centro de coordenação das pesquisas científicas no país. Consta, porém, que o preconceito em relação aos trabalhos manuais era um fator que dificultava a consolidação e o reconhecimento social das profissões técnicas.

9. Ofício de 4 de novembro de 1839 ***apud*** Beviláqua (1977).
10. A primeira Escola de Farmácia do Brasil foi fundada em 1839, em Ouro Preto (COSTA, 2008, p. 541- 549).

De resto, o caráter essencialmente fiscal e fiscalizador da função administrativa, na qual sobressaía a coleta de impostos, a defesa contra ataques externos, a manutenção da ordem interna e dos direitos de monopólio e privilégios, fazia o poder público concentrar sua atuação nas regiões litorâneas e zonas portuárias. Na preservação dessa ordem, o Estado costumava contar com o apoio das milícias dos proprietários escravistas. Nas cidades interioranas fora das zonas primário-exportadoras, a função administrativa tinha pouca importância. Nestas cidades, por exemplo, as construções socialmente relevantes na maioria das vezes se resumiam às igrejas e aos conventos, e raramente às câmaras e cadeias públicas.

A carência de serviços públicos era, assim, quase absoluta. No abastecimento de água, os moradores só contavam com poços e chafarizes. Os dejetos eram lançados nas ruas ou diretamente nos cursos de água e no mar. A iluminação pública, quando havia, era à base de óleo de baleia. Na assistência médico-hospitalar só havia as santas casas, de cunho filantrópico-religioso, que funcionavam apenas nas grandes cidades (COSTA, 2008, p. 240-244).

3.1 A expansão e a diversificação da estrutura político-administrativa na segunda metade do século XIX

A segunda metade do século XIX foi de prosperidade para o país. A atividade cafeeira cresceu continuamente e houve alguns surtos de expansão primário-exportadora, como os do algodão, da cana-de-açúcar e da borracha. Parcelas da renda gerada no setor agroexportador se transferiram para o setor não agrícola, contribuindo para a expansão dos serviços e para o desenvolvimento local da produção manufatureira de certos bens de consumo, destinados, sobretudo, aos trabalhadores livres. A imigração assalariada, a implantação das ferrovias e o declínio do trabalho escravo nas cidades, ao ampliarem o mercado interno, contribuíram nesse processo. Enfim, a diversificação da estrutura produtiva e social e o desenvolvimento dos núcleos urbanos ocasionaram o surgimento de novas ocupações nas atividades privadas e na administração pública.

O progresso econômico possibilitou melhor estruturação da máquina de Estado, compatível com o novo *status* de país soberano. A administração joanina já iniciara esse processo, com a realização de obras públicas e a criação de instituições culturais e científicas apropriadas ao exercício do poder soberano. Após 1822, o Império experimentara o desafio de manter a unidade nacional e de afirmar a soberania do país frente às outras nações, o que implicou comprometimento dos recursos públicos em prol dessas tarefas.[11] Contudo, face à estagnação

11. Logo após a Independência o novo Estado precisou eliminar alguns focos de resistência provenientes das províncias com forte influência portuguesa. Portugal, por sua vez, reconheceu o processo consumado de independência mediante o pagamento de vultosa indenização. A Inglaterra, por sua vez, acordou com o Brasil a concessão de privilégios.

do setor primário-exportador na primeira metade do século,[12] a capacidade de realização material do Estado viu-se diminuída.

Na segunda metade do século XIX, no entanto, em resposta ao crescimento das cidades e contando com mais recursos, pôde o Estado promover melhorias no espaço urbano, tratando de criar e expandir serviços públicos. A ampliação do número de escolas proporcionou o aumento do índice de alfabetização. Na cidade de São Paulo, por exemplo, ele cresceu continuamente: de 5% em 1835, para 35% em 1872, e 45% em 1887. No entanto, mesmo com a proliferação de escolas, o número de analfabetos era muito elevado. O censo de 1872 contabilizava 80% dos brasileiros como analfabetos. Em 1892 esta proporção aumentara para 85% da população (COSTA, 2008, p. 511). [13]

Na atenção médico-hospitalar, predominavam até meados do século XIX as santas casas, de natureza filantrópica e administradas por ordens religiosas. A partir daí, a necessidade de isolar os leprosos levou as administrações municipais em várias cidades a criar alojamentos denominados de lazaretos. Em 1852, foi criado no Rio de Janeiro o primeiro hospital para alienados. Em 1874, criou-se na Bahia o Asilo de São João de Deus, também destinado aos doentes mentais. A prática corrente, até então, era recolher os loucos furiosos nas cadeias públicas.

Na assistência sanitária, o reaparecimento da febre amarela, em 1850, fez o governo imperial criar, na capital, a Junta Central de Higiene Pública, mais tarde reproduzida em várias capitais das províncias. Esse órgão era incumbido de dirigir o serviço sanitário. Em 1881, a junta foi substituída pela Inspetoria Geral da Saúde e Higiene Pública, sediada no Rio de Janeiro, e por inspetorias provinciais. Desde meados do século XIX, a higiene e a saúde pública haviam se tornado atribuições das câmaras municipais; porém, a atenção à saúde na zona portuária permaneceu como responsabilidade do governo central, por meio de uma provedoria. Finalmente, em 1886, criou-se o Conselho Superior de Saúde Pública. Apesar dos avanços, consta que as despesas destinadas aos serviços assistenciais de higiene e saúde dos portos, asilos e hospitais não perfazia meio por cento (0,5%) do orçamento do Império (HOLANDA, 2004b, p. 562).

Verificaram-se, ainda, melhoramentos na infraestrutura urbana. Nas últimas décadas do século XIX, entre 1870 e 1895, redes de tráfego urbano foram instaladas nas principais cidades, como Rio de Janeiro, Salvador, Recife, São Paulo,

12. Segundo Furtado (1972, p. 106-108), na primeira metade do século XIX a queda do preço das exportações foi de 40%, enquanto o preço das importações manteve-se estável. Essa queda nos termos de troca resultou na estagnação e no declínio da renda *per capita* do país no período.

13. Em *História das Estatísticas Brasileiras*, o IBGE afirma que o primeiro censo após a proclamação da República, o de 1890, apesar de mais abrangente, apresentou perda de qualidade dos dados em comparação com o censo de 1872. Tal fato deveu-se ao contexto federativo, no qual a autonomia dos estados era um óbice ao trabalho mais atento de coleta e tratamento dos dados. Também é provável que o número de investigados tenha crescido, após a abolição (IBGE, 2006).

São Luis e Campinas. Na década de 1880, São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Campinas passaram a dispor de serviços telefônicos. Na década anterior, fora introduzido o serviço de telégrafo, ligando o Brasil à Europa e os vários centros do país entre si. O sistema de iluminação pública foi melhorado nas principais cidades: São Paulo passou a contar com iluminação pública a base de gás em 1872, o que ocorria no Rio de Janeiro desde 1854. Em 1892, iniciou-se a instalação de bondes elétricos (COSTA, 2008, p. 258).

No tocante à estrutura administrativa, a novidade maior foi a criação, em julho de 1860, da pasta da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Não obstante, seu funcionamento era precário, entre outras coisas, pela escassez de profissionais habilitados nos assuntos técnicos da área. Nessa época, o preconceito contra os trabalhos materiais não facilitava a formação de quadros técnicos no país (HOLANDA, 2004a, p. 98).

A expansão e a diversificação da administração pública e das profissões liberais fizeram surgir a "elite de letrados", termo usado por Vianna (1987) para designar a ascensão dos políticos e da burocracia civil e militar composta, na sua maioria, de advogados, engenheiros e médicos. O surgimento dessa elite e a importância cada vez maior da magistratura nos assuntos de Estado ocorreram *pari passu* ao declínio da influência do clero, revelando que estava em curso a construção do Estado laico. Como evidência, tem-se, em 1886, a transferência dos registros de nascimento, óbitos e casamentos, até então da alçada da Igreja Católica, para o Estado.

3.2 As relações patrimonialistas e o crescimento da máquina pública

Embora a expansão da máquina de Estado muito se devesse à provisão de serviços requeridos pela consolidação dos primeiros centros urbanos e às necessidades postas por mudanças na estrutura econômica e social, permaneciam as relações patrimonialistas no trato da coisa pública. Se anteriormente a indicação para os cargos públicos devia-se, sobretudo, aos laços de parentesco e amizade, a isso veio se somar a disputa política entre os partidos liberal e conservador e a patronagem partidária.[14] A burocracia no Império ficava, então, sujeita às vicissitudes da política e ao revezamento dos partidos no poder. Da mesma forma, no exercício do cargo vigorava a lógica do favor e da clientela, a expensas do interesse público e dos procedimentos racional-legais.

14. Como afirmado anteriormente, nos períodos prévios aos processos de racionalização burocrática, a patronagem partidária tende a crescer à medida que aumenta a "diferenciação conveniente das funções" e cresce a procura por cargos públicos. No entanto, este tipo de patronagem não pode ser eliminada, a menos que se queira eliminar a "representação ativa do povo." Eliminados os partidos, o resultado será o inverso do pretendido, podendo haver o reforço da patronagem e da corrupção: os interesses privados, dos homens de negócios e das burocracias públicas seriam atendidos mediante conluios e acordos a portas fechadas. (WEBER, 1999, p. 544-548). Desta perspectiva, e considerando o contexto da sociedade aristocrática e escravista da época, o problema da patronagem dos cargos no Império residia, antes, no simulacro de democracia que a concorrência entre os partidos conservador e liberal representava, na qual o povo – escravos e homens livres, sem posses – estava completamente excluído do processo político.

O poder político permanecia nas mãos das oligarquias rurais. Se nos centros litorâneos mais importantes elas precisavam compor com os novos grupos sociais em expansão – a exemplo dos exportadores e importadores, comerciantes, profissionais liberais etc. –, nas regiões interioranas dominavam de forma absoluta. Costa (2008, p. 252) relata o caso de um funcionário do Império que se depara em uma cidade do interior de São Paulo com os cargos públicos, na sua totalidade, controlados por uma única família.

Assim, o propósito incipiente de construir um corpo de servidores recrutados à base do exame público se limitava ao governo central; as províncias passavam ao largo desse movimento. Por fim, o enfraquecimento do poder de nomeação da Coroa resultou na impossibilidade prática de erigir um sistema administrativo com base no sistema de mérito. Escreve Graham:

> Apesar dos sérios obstáculos à centralização administrativa do governo, a Coroa usou seus poderes de indicação para construir um corpo qualificado de funcionários, e houve tentativas isoladas no nível central de selecionar os empregados públicos com base em critérios de capacidade. (…) D. Pedro I e D. Pedro II tinham interesse em integrar e investir nesses grupos de elite. Os obstáculos à centralização eram tais que um serviço público nacional independente não se consolidou. Entretanto, os vários governos do Império – atuando como poder moderador em meio às várias facções políticas – têm sido reconhecidos pela manutenção de padrões elevados na seleção dos funcionários públicos, e isso se dá em contraste com o sistema de patronagem praticado no nível local" (1968, p. 19-20).[1515]

Diz-se, que, por essa época, grassou a multiplicação de empregos públicos, muitos dos quais sem funcionalidade para o sistema administrativo. Holanda (2004a, p. 69) cita o discurso do deputado Pereira Silva, em 28 de agosto de 1855, em que ele se mostra favorável à redução do número de funcionários públicos na Câmara de Deputados, que chegara a 95 servidores para um universo de 103 membros parlamentares.

Consta, assim, que a burocracia do Império funcionava como cabide de empregos, sendo, no geral, ineficaz e instável. Essa instabilidade, aliás, se constituía na base do sistema de clientelas, o que reforçava a dependência dos grupos urbanos com relação às oligarquias rurais. Os cargos seguiam sendo usados como meios de apadrinhamento e cooptação, inclusive de certos indivíduos

15. "*Despite serious obstacles to the creation of a centralized government, the Crown used its appointive powers to help build a body of trained public servants, and isolated attempts were made at the national level to select governmental employees on the basis of capacity. (...) Dom Pedro I and Dom Pedro II, were interested in integrating and providing for its elite groups. The obstacles to centralization were such that an independent national service did not emerged. Nevertheless, the various emperors – as a moderating power in the midst of factional politcs – have usually been credited with the maintenance of high standards in the selection of civil servants, and this has been in contrast with the spoils system practiced at the provincial level*" (1968, p. 19-20).

talentosos oriundos das camadas inferiores da sociedade. A figura do bacharel, como também a ascensão de alguns homens pretos e mulatos aos cargos públicos, à base de suas qualidades individuais, exemplifica a existência desse sistema de clientelas e cooptação, inclusive como mecanismo de mobilidade social.

Para discutir a relação entre patrimonialismo e criação de cargos públicos, recorre-se mais uma vez a Weber (1999). Ele reputa o Estado patrimonial como um caso especial da dominação patriarcal, isto é, uma relação de dominação baseada no poder doméstico descentralizado mediante a cessão de domínios aos filhos e aos outros dependentes da comunidade doméstica. À medida que os domínios do senhor se ampliam, impõe-se a necessidade de organizar a administração, isto é, de fazer a diferenciação conveniente das funções. Os cargos surgem dessa necessidade, podendo ser de dois tipos: prebendas administrativas ou postos criados pelo livre arbítrio do senhor.

Na forma de prebenda, o cargo assume o *status* de direito a ser gozado. Não resulta da racionalização da máquina, mas do que Weber identifica como "esteriotipagem": uma partição do poder político. Porque o senhor não tem condições de circunscrever a administração dos seus domínios ao círculo familiar, dado que necessita angariar lealdades e apoios externos, ele distribui parcelas do seu poder, por meio da criação de cargos. Tais cargos correspondem a poderes menores, sobre os quais o senhor perde, parcialmente, sua soberania. Assim, a prebenda é uma força centrífuga que, contraditoriamente, contribui para minar o poder senhorial. A prebenda torna-se o principal foco de resistência aos processos de racionalização administrativa, dado que sua lógica é a da divisão de funções motivada pelo poder, e não pela busca de maior especialização administrativa.

No segundo tipo, os cargos são criados pelo livre arbítrio do senhor e, por isso, é fácil extingui-los ou substituir seus eventuais ocupantes, ou seja, os funcionários são admissíveis e demissíveis *ad nutum*. O funcionário se mantém no cargo mais pelo vínculo de lealdade ao senhor do que pelo critério de competência no exercício do cargo. Esta instabilidade funcional resulta em descontinuidades que comprometem a eficiência e a eficácia da máquina administrativa.

Em ambos os tipos de cargo, como os benefícios retribuídos aos ocupantes constituem, no fundo, deduções dos bens e haveres do senhor, este busca limitar a sua criação. Sob o patrimonialismo não é do interesse do senhor expandir os cargos *ad infinitum*. Por um lado, eles minam o seu poder político e, por outro lado, diminuem suas receitas. Daí que são criados de forma parcimoniosa.

Fundamentalmente, ao cargo administrativo no patrimonialismo falta, sobretudo, a distinção entre a esfera pública e a privada. A administração é tratada como assunto pessoal. A forma como o funcionário desempenha as funções próprias ao cargo, respeitada a tradição, se inscreve no âmbito da relação de dominação frente

ao senhor, não existindo regras claras e objetivas, previamente definidas, para o seu exercício. Daí que a crítica endereçada ao funcionamento da máquina pública sob o patrimonialismo recaia especialmente sobre sua ineficiência e ineficácia. O Estado patrimonialista é incapaz de assumir novas funções, sobretudo aquelas decorrentes do surgimento da questão social no seio das sociedades modernas.

4 O PERÍODO REPUBLICANO ATÉ 1930

4.1 O arranjo federativo no período republicano inicial

A adoção da República Federativa como forma de governo, constante da Constituição de 1891, transformou as antigas provinciais em estados federativos. Essa mudança político-institucional veio corroborar a autonomia administrativa que, na prática, as províncias detinham.

A despeito de a administração imperial ser unitária, o seu controle sobre as províncias era bastante frágil. À medida que elas foram ganhando maior autonomia político-administrativa, a Coroa perdeu parte do seu poder de nomear servidores.[16] A instauração da República levou ao ulterior desenvolvimento desse processo. À criação dos estados, na Constituição de 1891, seguiu-se a consolidação de sua quase completa autonomia. Segundo Oliveira Torres:

> Uma análise mais profunda das condições gerais da administração pública brasileira durante o regime republicano, antes de 1930, revela este fato singular: o governo federal dispunha de apenas dois instrumentos para manter sua autoridade em todo o território brasileiro – o Exército e o Telégrafo Nacional (OLIVEIRA TORRES, A formação do Federalismo no Brasil, p. 239, *apud* GRAHAM, 1968, p. 21).

Nessa época, o poder político estava nas mãos dos chefes políticos regionais, de base familiar e rural, os chamados coronéis. A figura proeminente em cada estado era o governador, que exercia o mandato por meio de sistema de alianças com os líderes políticos municipais. Embora o presidente da República exercesse nominalmente amplo poder, na prática o seu controle via-se limitado pela autonomia dos estados. Ademais, ele era eleito pelo que ficou conhecido como "a política dos governadores", em sua última fase denominada a "política do café com leite", em alusão à aliança entre os interesses dos cafeicultores paulistas com os criadores de gado mineiros.

16. A fragilidade do controle sobre as províncias era reforçada pela existência de vasto território precariamente integrado por vias de comunicação. Assim, a Coroa viu-se crescentemente limitada em seu poder de exercer a patronagem no âmbito administrativo. Remetendo-se ao *Ensaio sobre o Direito Administrativo*, obra do Visconde de Uruguai, Graham afirma que "(...) A Coroa manteve o direito de nomear funcionários para o tesouro federal, o Ministério da Guerra e Marinha, o Correio Nacional e selecionar presidentes das províncias, bispos, comandantes superiores da Guarda Nacional, membros das altas cortes – Relações Internacionais e Tribunais Superiores –, e empregados nas faculdades de medicina e direito e nas academias (...)" (1968, p. 19).

Surgiram, então, os diversos sistemas administrativos estaduais. Neles, o primeiro fator a limitar a expansão dos serviços e do emprego público era o montante disponível de recursos financeiros. Os estados com economia mais forte podiam contratar mais gente e expandir suas atividades. Mas, no geral, o emprego público permaneceu reduzido, entre outras coisas, devido ao fato de grande parte da população viver no meio rural, não pressionando os serviços públicos. Mesmo nas maiores cidades, poucos se beneficiavam com esses serviços, inclusive os de saúde e educação. Ora eram providos pela iniciativa privada, ora eram providos em caráter bastante limitado pelo setor público. Graham (1968) especifica que o maior interesse dos coronéis – que detinham o poder de nomeação dos servidores – era a manutenção da ordem pública e a utilização da máquina de Estado em seu benefício político.

Tampouco o emprego público era numeroso na esfera federal. A União restringia sua atuação basicamente ao eixo Rio de Janeiro – São Paulo – Minas Gerais. A descentralização político-administrativa fizera que permanecesse na órbita federal apenas o manuseio das finanças nacionais e a provisão de serviços públicos para o Distrito Federal. Foi a partir dos anos 1920 que o governo federal buscou estabelecer políticas nacionais nas áreas de saúde, educação e comunicações (GRAHAM, 1968, p. 22; CUNHA, 1963, p. 35).[17]

4.2 Um caso em análise: a política educacional

Na área educacional, ao bem da verdade, o período republicano inicial significou um retrocesso.[18] O debate vigente em fins do Império sobre a importância da educação no processo de constituição da nação arrefeceu-se, na medida em que no início da República o pronunciado federalismo do novo Estado tratou de inviabilizar, na prática, a adoção de políticas de caráter nacional. Após 1915, e especialmente nos anos 1920, como reação ao descaso dos poderes públicos para com a questão educacional, retomou-se o entusiasmo pelo tema. O movimento se voltava à "republicanização da República" por meio da difusão do ensino primário. Surgido no âmbito dos estados, tinha um caráter nacionalista e se propunha educar o povo para fazê-lo cidadão republicano.

A Constituição de 1891 estabelecera competência concorrente da União e dos estados na área educacional; porém, prevalecia a interpretação advinda do Ato Adicional de 1834, que estipulava que a União cuidasse da educação superior e secundária, tida como a escola de "elite", e os estados, da educação primária e técnico profissional. Entretanto, por meio da divisão de "competências" entre suas esferas, o Estado brasileiro teria se eximido da questão educacional.

17. Segundo Cunha (1963, p. 36), após a Primeira Guerra Mundial, o governo federal ampliou a máquina administrativa, sobretudo reforçando o aparelho de repressão policial, e buscou ajudar os estados decadentes. Não chegou, no entanto, a criar serviços de âmbito nacional, pois que a República Federativa praticamente eliminara o espírito de nacionalismo.
18. Esta seção baseou-se em Holanda (2004b, p. 283-318).

Na prática, a União pouco fazia para ampliar os níveis de ensino sob sua responsabilidade. Sua atuação se voltava prioritariamente para a regulação da área. Os estados, por sua vez, queixavam-se de dificuldades financeiras que impediam a ampliação do ensino primário. Por conseguinte, a provisão de educação estava muito aquém do necessário. O relatório da Conferência Interestadual de Ensino Primário, realizada em 1921, dava conta de que o número de estudantes que frequentava a escola primária equivalia a 29% da população infantil. No Distrito Federal e nos estados de Santa Catarina, São Paulo e Rio Grande, respectivamente, 41%, 43%, 44% e 56% da população infantil estava fora da escola. No outro extremo, em Goiás e no Piauí, esse percentual subia para 95%.

A proporção de alunos matriculados nos níveis superiores de ensino era ainda menor. Em 1929, no ensino secundário, das 1.130 unidades escolares existentes, 1.090 eram particulares e apenas 40 eram públicas, sendo seis federais, 24 estaduais e dez municipais. No ensino especializado superior – que incluía o ensino técnico profissional nas áreas de agronomia, veterinária, comercial, eclesiástico, artístico liberal e higiene e saúde pública –, das 278 unidades de ensino, 238 eram particulares, enquanto apenas 20 eram federais, 13 estaduais e sete municipais. A primeira universidade oficial foi criada em 1920, no Rio de Janeiro; em seguida, em 1927, foi criada a Universidade de Minas Gerais.

No ensino técnico-profissional, por meio do Decreto Lei nº 7.566/1909, determinou-se a criação, em cada uma das capitais dos estados, de uma escola de aprendizes artífices, para ministrar o ensino profissional primário. Em 1910 já funcionavam tais escolas em 19 estados. Em 1926, por meio de portaria, instituiu-se o sistema de seleção de pessoal e criou-se o Sistema de Inspeção do Ensino Profissional Técnico.

Administrativamente, a área educacional era responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em 1911, criou-se o Conselho Superior de Ensino, substituído em 1925 pelo Conselho Nacional de Ensino. Também nesse ano foi criado o Departamento Nacional de Ensino. A educação técnico-profissional, por seu turno, era da alçada do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 1926, foi criado o Serviço de Inspeção do Ensino Profissional Técnico. Esse órgão tinha caráter consultivo e administrativo, sendo de sua responsabilidade prover cargos, fiscalizar escolas, bem como autorizar as despesas extraordinárias.

Os estados reproduziam, *grosso modo*, essa estrutura, existindo em seu âmbito as Inspetorias Gerais de Instrução Pública. Nos anos 1920, o movimento reformista em favor da educação, que atingiu vários estados,[19] imprimiu alguma racionalização burocrática a esses órgãos. As inspetorias se transformaram em diretorias-gerais, que passaram a ser dirigidas por "educadores profissionais", em substituição

19. Em 1920, realizou-se em São Paulo a Reforma Sampaio Dória do Ensino Primário e Normal. Em 1925, foi a vez da reforma de Anísio Teixeira na Bahia e, em 1927 da de Francisco Campos, em Minas Gerais.

aos diretores leigos. A diretoria foi dividida em seções referentes aos diversos níveis escolares. Além disso, criaram-se ou foram dinamizados os conselhos estaduais de ensino, com funções consultivas ou consultivo – deliberativas.

Em que pese esses avanços, a educação ressentia-se da inexistência de órgãos superiores autônomos – o Ministério da Educação e Saúde foi criado somente em novembro de 1930. Adicionalmente, também não havia dispositivos constitucionais adequados, que permitissem tratar a educação como sistema nacional de ensino.

5 O EMPREGO PÚBLICO COM BASE NOS PRIMEIROS CENSOS DEMOGRÁFICOS

É comum as críticas a respeito da criação e preenchimento dos cargos públicos pressuporem que, na ocorrência de relações patrimonialistas, o Estado seja inchado. Contudo, os dados dos primeiros censos demográficos realizados no Brasil – quatro edições entre 1872 e 1920, ou seja, no período de transição entre o Império e a República – não denotam inchamento da máquina administrativa. Antes, o que se tem é um reduzido emprego público em relação ao contingente populacional. Como mostra a tabela 1, em 1872, o total de empregados públicos civis e militares, em proporção à população, perfazia menos de 0,5%, magnitude que se manteve constante no ano de 1900. Em 1920, essa proporção atinge 0,6%. Verifica-se, assim, não ter havido inchamento da máquina pública no período, o que não significa dizer que não houvesse empreguismo, isto é, aquelas situações nas quais os cargos públicos eram criados e preenchidos à revelia dos interesses e necessidades sociais e dos critérios de competência.

A tabela 1 mostra ainda que, entre 1872 e 1900, os últimos 18 anos do Império, o quantitativo de empregados públicos civis praticamente quadruplicou. Este fator respondeu sozinho pelo crescimento do emprego público total no período. Não obstante, continuou ínfimo o montante geral de empregados públicos na população brasileira. Entre 1900 e 1920, a expansão do emprego público foi puxada pela categoria dos militares,[20] mas ocorreu em nível apenas ligeiramente superior à proporção que cresceu a população brasileira, não havendo qualquer compensação em relação ao último período do Império.

20. A Constituição de 1891 estabelecera o serviço militar obrigatório e abolira a prestação forçada de serviços nas Forças Armadas. As duas primeiras décadas do século XX foram marcadas pelas primeiras greves operárias nas grandes cidades do país – prenúncio do advento da questão social, mas que até então era tratada como "caso de polícia" – e pela irrupção da Primeira Guerra Mundial, em 1914. Certamente esses dois eventos foram decisivos para o aumento do número de militares no período.

TABELA 1
Empregados públicos civis e militares e população brasileira – 1872, 1900, 1920

Levantamentos censitários	1872	1900	1920	Variação 1872-1900	Variação 1900-1920	Variação 1872-1920
Empregados públicos	38.426	77.655	186.075	202,09	239,62	484,24
Civis	10.710	45.710	97.712	426,80	213,77	912,34
Militares	27.716	31.945	88.363	115,26	276,61	318,81
População	9.930.478	16.626.991	30.635.605	167,43	184,25	308,50
Empregados públicos/população (%)	0,37	0,47	0,60	–	–	–

Fontes: Censos demográficos (IBGE) e dados da pesquisa Emprego e Trabalho no Setor Público (Ipea).
Obs.: As linhas sombreadas correspondem a subitens de uma categoria maior, no caso, "empregados públicos".

A dimensão diminuta do emprego público em relação à população era a contrapartida da reduzida oferta de serviços públicos no país. Até os anos 1930, priorizava-se o apoio às atividades exportadoras, à arrecadação de tributos e à manutenção da ordem pública nos centros urbanos, deixando em segundo plano serviços como correios e telégrafos, escolas, hospitais e faculdades isoladas, nas quais os serviços eram providos de maneira pontual e restritos às grandes cidades.

> (...) a administração imperial volta-se antes para as grandes cidades e para a Corte do que para o campo; cuida do comércio exterior mais do que do comércio interior; das estradas de ferro e dos portos que ligam o País com o mundo exterior, mais do que das redes regionais e vicinais de comunicação e abastecimento. É uma administração mais de caráter regulamentar, dotada de parcos recursos financeiros e número diminuto de empregados. O seu sentido aristocrático manifestava-se nos gastos da Corte, que alcançam metade ou mais do total das suas despesas (CUNHA, 1963, p. 32-33).

Este perfil reduzido do serviço público no país, que remonta ao Império, adentrou o período republicano e conformou uma administração de caráter regulador e aristocrática, dotada de limitadas fontes de financiamento.

A par da dimensão reduzida do emprego público, continuavam as nomeações por mecanismos de apadrinhamento e favoritismo político. Pode-se dizer que o uso de tais expedientes acentuou-se à medida que avançou a descentralização político-administrativa.

No entanto, o serviço público continuou abrigando um grupo de servidores de elite, formado por pessoal especializado, ocupando os cargos mais elevados da administração. Esse pessoal era atraído pelas altas remunerações e pelo prestígio que o cargo proporcionava. A existência desse corpo de elite expressava a continuidade de uma tradição oriunda do Império e com raízes no serviço público francês (LOEWENSTEIN *apud* GRAHAM, 1968).

Em relação à composição ocupacional do emprego público, apresentada na tabela 2, é interessante observar que, em 1872, os empregados civis do setor justiça e os militares - encarregados das funções de defesa do território – manutenção da ordem – representavam três quartos da força de trabalho total. Em contraposição, os empregados envolvidos na provisão de serviços em outros setores somavam apenas 24,5% do total.

TABELA 2
Composição ocupacional do emprego público em 1872

Categorias ocupacionais	Total	%
Empregados públicos civis	15.994	36,6
Setor justiça	5.284	12,1
Juízes	968	-
Notários e escrivães	1.493	-
Procuradores	1.204	-
Oficiais de justiça	1.619	-
Outros empregados públicos civis	10.710	24,5
Empregados públicos militares	27.716	63,4
Total emprego público	**43.710**	**100,0**

Fonte: Synopse do recenseamento realizado em 1º setembro de 1920 (HOLANDA, 2004a, p. 355).
Obs.: Tabela elaborada mediante recomposição de dados da tabela População do Brasil, por Profissões, em 1872. As linhas sombreadas correspondem a subitens de uma categoria maior, no caso, "empregados públicos".

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No limiar dos anos 1930, quando entrava em nova rota de desenvolvimento, o Estado brasileiro dispunha de apenas dois instrumentos de atuação nacional: as Forças Armadas e os Correios e Telégrafos. Não obstante a insuficiência de meios, é digna de nota a manutenção da unidade nacional em tão vasto e diferenciado território.

Razões históricas explicam essas insuficiências. A sociedade que foi se moldando, de base rural, aristocrática e escravista, demandava do setor público apenas as funções de manutenção da ordem e de defesa do território – aliás, nessas áreas, o Estado nacional em formação não requereu a supressão dos poderes particulares, e o usual era a força pública contar com a colaboração de milícias privadas. No decorrer do século XIX, com a expansão de alguns centros urbanos, os serviços começaram a ser prestados ainda de forma pontual e destinavam-se, sobretudo, aos "homens bons" e à viabilização dos negócios externos.

Esse estado de coisas adentrou pelo período republicano inicial e é possível até que tenha recrudescido, com a proeminência da política dos governadores que assumiu a cena nacional. Assim se deu, por exemplo, com o ensino fundamental, descuidado pelos entes federativos, quando em outras experiências históricas a ele foi atribuída a função de formar o cidadão, tida como essencial no processo de construção da nação.

A insuficiência de meios resultava no caráter eminentemente regulador do aparelho de Estado. Observada a profusão de regras e normas, muitas vezes detalhistas e minuciosas, a impressão primeira é de que se tratava de um Estado regulador ao extremo. No entanto, não sendo os regulamentos fixos ou gerais, eles podiam ser ignorados. E assim ocorria costumeiramente.

Na virada dos anos 1930, o aparelho administrativo e seu *modus operandi* eram inadequados às novas tarefas requeridas do Estado. Seguiu-se, então, a conhecida expansão e diversificação do aparato estatal. É sabido que nos marcos da sociedade urbana que se erigia, o Estado conseguiu dar conta do que lhe foi proposto, em que pese os problemas sobejamente conhecidos: manutenção de estruturas obsoletas e permanência de traços patrimonialistas no trato da coisa pública. Ambos problemas deveram-se, em parte, à presença de interesses particulares bem posicionados, tendo resultado também de considerável imobilismo institucional.

Nos dias atuais, em que traços desses problemas ainda marcam a administração pública no país, o desafio irrecusável de promover a inclusão universal por meio da provisão de serviços públicos de qualidade requer que o aparelho estatal brasileiro atue à base de critérios de eficiência e eficácia. A análise parcial aqui proposta, e que tem continuidade no capítulo seguinte, pretende contribuir para o debate que deve ser travado com vistas à superação desses traços de origem.

REFERÊNCIAS

AVELLAR, H. A.; TAUNAY, A. D. **História Administrativa do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: DASP – Serviço de Documentação, 1965. v. 1.

BEVILÁQUA, C. **História da Faculdade de Direito do Recife**. 2 ed. Brasília: INL; Conselho Federal de Cultura, 1977.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222-259.

CARVALHO, J. M. **Forças armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

COSTA, E. V. **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. 8. ed. São Paulo: UNESP, 2008.

COSTA, W. P. A construção da infra-estrutura. *In*: SZMRECSÁNY, T.; LAPA, J. R. A. (Org.). **História econômica da Independência e do Império**. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 2002.

CUNHA, M. W. V. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: INEP/MIC, 1963.

DÓRIA, OG. **Município**: o poder local. Quinhentos anos de conflitos entre o município e o poder local. São Paulo: Página Aberta, 1992.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 4. ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FRANCO, M. S. C. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4. ed. São Paulo: UNESP, 1997.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

GRAHAM, S. L. **Civil service reform in Brazil**: principles versus practice. Austin: University of Texas Press, 1968.

HOLANDA, S. B. **Visão do paraíso**: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **História geral da civilização brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a. v. 5. TOMO II.

_____. **História geral da civilização brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004b. v. 9. TOMO III.

_____. **História geral da civilização brasileira**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008a. v. 1. TOMO I.

_____. **História geral da civilização brasileira**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008b. v. 2. TOMO I.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **História das estatísticas brasileiras**. 2006, p. 107-111. v. 2.

JANCSÓ, I. Origens da economia nacional. *In*: SZMRECSÁNY, T.; LAPA, J. R. A. (Org.). **História econômica da Independência e do Império**. 2. ed. rev. São Paulo: Hucitec, 2002.

MARTINS, L. Reformas da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 8, 1997.

MARX, M. F. O serviço civil brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 31-38, jan. 1941.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996. 24º reimpressão.

SENRA, N. **História das estatísticas brasileiras**. Rio de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2006.

VIANNA, O. **Instituições políticas brasileiras**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1987. v. 1, 2.

WEBER. M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 1.

CAPÍTULO 10

O APARELHO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: SUA GESTÃO E SEUS SERVIDORES – DE 1930 AOS DIAS ATUAIS

1 INTRODUÇÃO

O aparelho administrativo brasileiro se depara hoje com o desafio de ampliar o acesso a serviços públicos de qualidade como meio de assegurar o desenvolvimento econômico e social do país e a igualdade de oportunidades aos cidadãos.

Os reclamos da cidadania endereçados ao Estado contrastam com a evolução do aparelho administrativo e seu usual *modus operandi*. Em que pese os avanços na atuação em termos da ampliação do aparelho estatal e da provisão sistêmica de serviços públicos, ela foi recorrentemente restritiva e o cotidiano administrativo sempre sofreu a influência de interesses que desvirtuam a função pública.

Este texto dá sequência ao capítulo 9 e trata da evolução da coisa pública no país no pós-1930, evidenciando seus avanços e suas limitações no que tange à construção de um aparelho administrativo capaz de prover eficazmente serviços públicos. Da perspectiva aqui adotada, o problema do emprego público, hoje, diz respeito menos ao quantitativo de servidores – em si insuficiente para uma provisão ampliada e eficaz de serviços básicos, incluindo os sociais – e mais à forma como a gestão dos recursos humanos fica condicionada aos diversos tipos de interesses particulares vigentes no cotidiano da máquina pública.

2 DESENVOLVIMENTOS DO APARELHO DE ESTADO APÓS 1930

A conduta geral de nomeação ao serviço público por critérios não meritocráticos, que vigorou no país até os anos 1930, não resultou em "inchamento" do quadro de servidores. As evidências, ao contrário, eram de um emprego público estável e reduzido, como é possível conferir no capítulo 9 desta publicação.

A partir de 1930, contudo, as mudanças socioeconômicas e político-administrativas abriram novas perspectivas para o crescimento dos serviços e de outras atividades estatais, o que teve como contrapartida a ampliação do emprego públicos no Brasil. Draibe (1985) percebe o período iniciado naquela década como uma fase particular no desenvolvimento do Estado, que se estruturou materialmente para dar suporte às políticas de âmbito nacional.

Segundo a autora:

> À diferença do Estado oligárquico, cujos limitados conteúdos nacionais e unificadores repousavam predominantemente no âmbito das instituições políticas e se expressavam fundamentalmente sob a forma político-parlamentar, a 'novidade' introduzida em 30 está em que aquelas características nacionais e unificadoras ganharão grau maior de efetividade desde que inscritas na materialidade do organismo estatal, na sua estrutura burocrático-administrativa (1985, p. 130).

As décadas que se seguiram à Revolução de 1930 foram de criação e reestruturação dos principais órgãos e políticas do Estado. Na esfera do Judiciário, o reforço da estrutura federal levou à criação das justiças Eleitoral e do Trabalho.[1] E no âmbito das instituições responsáveis pela segurança de Estado, o Exército reorganizou-se internamente, levando adiante um programa de reequipamento e ampliação de seus efetivos.

Na área social, houve progressiva extensão do poder de Estado sobre o sistema educacional. A partir da criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1930, estruturou-se o aparelho responsável pela elaboração e implementação das políticas educacionais.[2] O período iniciado em 1930 também rompeu, segundo Draibe (1985), com o caráter até então débil, fragmentado e pontual da intervenção estatal na saúde. Pela primeira vez, se configurou uma política nacional de saúde pública, cujos programas se vincularam às necessidades advindas dos processos de urbanização e industrialização. No período, surgiram as entidades atuantes no combate às endemias e às epidemias, bem como teve início o provimento dos serviços sanitários.

O Estado ainda ampliou seu raio de ação para a área da previdência e assistência social. Até 1930, existiam as caixas privadas de aposentadorias e pensões, organizadas por meio de acordos de seguro entre empregados e empregadores e circunscritas ao âmbito da empresa. Em 1933, criou-se o primeiro instituto de caráter público e nacional a atuar nesta área, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), que abrangia os trabalhadores marítimos em todo o território brasileiro. Em seguida, montou-se, sob o controle do governo federal, imensa máquina de serviços, concedendo benefícios previdenciários aos assalariados urbanos. Organizados na forma de autarquias e articulados às organizações

1. A Justiça Eleitoral foi instituída na Constituição Federal de 1934 e a Justiça do Trabalho, na de 1946. Segundo Draibe, a criação dessas instituições significou a inscrição, na estrutura material do Estado, dos conflitos que permeavam a sociedade: as pressões dos setores médios e populares pela ampliação da cidadania política, no primeiro caso, e o conflito capital – trabalho, no segundo (1985 p. 65).

2. Esse movimento de progressiva extensão do poder estatal sobre o sistema educacional perseguia, de modo simultâneo, três objetivos principais: a formação da cidadania, por meio da transmissão dos valores nacionais; a resposta às pressões por educação de setores cada vez mais amplos da sociedade; e a formação técnico-profissional da mão de obra. Segundo Draibe, nos anos 1930 se projetou a *questão nacional* da educação, gestada desde os anos 1920, que tinha como eixo principal a crítica ao que seria um extremado federalismo no sistema educacional (1985, p. 68-69).

sindicais, esses institutos estruturaram os serviços de previdência e assistência social por categorias profissionais e à base de um sistema tripartite de contribuições.

No entanto, a expansão da máquina pública experimentou problemas e dificuldades. Em que pese os avanços na área social, é sabido que a atuação do Estado ficou aquém das necessidades da população. Na saúde e na educação, por exemplo, os equipamentos não alcançaram níveis razoáveis de atendimento; parcelas da população, rural e urbana, continuaram excluídas dos serviços. As políticas de saúde pública, de âmbito nacional, até o início da década de 1960, se restringiam a um conjunto de programas pouco articulados entre si. Também o sistema de previdência e assistência social ficou restrito aos assalariados urbanos com carteira, permanecendo de fora ampla massa de trabalhadores do campo e da cidade.

No tocante à racionalidade administrativa, ela se via comprometida desde a origem. Segundo Fiori, a máquina pública estruturou-se no Brasil não somente a partir de iniciativas isoladas e sem conexão, mas também como resposta às exigências colocadas pela soma de interesses particulares, que, para além dos canais parlamentares, se alojaram no Executivo, condicionando sua expansão e intervenção. Muitos órgãos da administração pública foram criados e/ou se expandiram para dar conta de interesses particulares, não raro se sobrepondo aos já existentes, sem que esses desaparecessem ou fossem desativados. Muitas vezes, a coexistência de estruturas e órgãos ultrapassados com outros instituídos de forma moderna, isto é, tecnocrática e centralizada, deu a tônica da expansão da máquina pública no país (FIORI, 1995a, p. 100-101).

Como se verá adiante, com relação ao quadro de pessoal, o projeto de racionalização burocrático-administrativo não conseguiu eliminar traços de clientelismo e patrimonialismo do serviço público. O comum foi a moderna burocracia, formada por técnicos e pessoal alocados nas atividades modernas, concernentes, sobretudo, à atuação econômica do Estado, conviver com setores tradicionais do funcionalismo, afeitos ao patrimonialismo, e com setores novos, que expressavam o clientelismo associado às políticas de massas – em especial nas áreas de previdência e assistência social.

O aprimoramento da racionalidade administrativa da máquina pública brasileira foi comprometido também pela reestruturação do DASP. A partir de 1945, o órgão perdeu muitas de suas funções de coordenação administrativa e de elaboração do planejamento econômico, incluindo o orçamento. Passou, então, de superintendente da administração federal a mero órgão consultivo, encarregado de estudos e de orientação administrativa, o que dificultou o funcionamento da máquina e a coordenação do gasto público. Nessa época, afirma-se terem crescido os casos de duplicação de competência, as dissidências interburocráticas e as orientações técnicas e políticas conflitantes. De acordo com o diagnóstico feito no

segundo governo Vargas, a situação era de paralisia e envelhecimento do aparelho, havendo superposição de órgãos sob regimes jurídicos e institucionais diversos, acúmulo de funções por parte do chefe do Executivo e dificuldades de manter sob direção única a multiplicidade de órgãos existentes.[3]

O desenvolvimento do aparelho de Estado enfrentou dificuldades ainda de natureza orçamentária. Após 1930, a arrecadação tributária passou a se apoiar nos impostos sobre as atividades voltadas para o mercado interno, com amplo esforço de ampliação da base fiscal e financeira do Estado. No entanto, a maior arrecadação não foi suficiente para arcar com o crescimento de gastos na área social, e menos ainda com a ação industrializante, tendo a ampliação da base tributária ficado aquém das necessidades de receita da União, insuficiente até para arcar com os gastos tradicionais de manutenção da máquina e resolver o crônico problema do déficit orçamentário estatal.[4]

3 O NOVO ESTADO E A REFORMA ADMINISTRATIVA

3.1 As reformas e a criação do DASP

O movimento de reforma administrativa que se configurou no país no pós-1930 se opunha, fundamentalmente, à nomeação de servidores públicos por critérios não meritocráticos, pelo que esta representava de obstáculo à criação de um modelo mais moderno e racional. As críticas ora tratavam de evidenciar o quanto a inexistência do sistema de mérito contribuía para a desorganização administrativa, ora remetiam-se à inadequação do serviço público à nova realidade nacional. Após 1930, com a expansão do emprego público e a continuidade de nomeações à revelia de critérios meritocráticos, começaram as referências ao empreguismo de Estado.

Iniciou-se, então, um movimento de reforma do aparelho administrativo. Morstein (1941) percebeu esse movimento como uma necessidade do Estado nos marcos da sociedade industrial. Para o autor, o sentido de direção pública é um imperativo nessa sociedade, mais complexa e vulnerável que qualquer outra. Nela, a necessidade de controle mais sutil do Estado e a dependência em relação à capacidade do governo de promover soluções administrativas e organizacionais tende a requerer a implantação frequente de reformas. A experiência pioneira fora

3. Esse diagnóstico já fazia parte da mensagem presidencial de Vargas, de dezembro de 1951. Com base nele o Executivo, em 1953, enviou ao Congresso Nacional projeto de reforma administrativa, mas que não foi aprovado na gestão Vargas, nem nos governos subsequentes. Segundo Draibe (1985, p. 215) as tentativas de superação do quadro administrativo se fizeram sentir menos no projeto fracassado de reforma que na natureza distinta dos novos órgãos criados, na forma predominante entre os mecanismos de regulação e na articulação entre os setores burocráticos de Estado e grupos econômicos.

4. O resumo histórico da questão fiscal brasileira relacionado à expansão do aparelho de Estado, no período 1930-1960, encontra-se em Draibe (1985, p. 119-129). A autora mostra que os empréstimos externos e a criação das estatais, combinados às mudanças do sistema fiscal, foram as opções do governo para enfrentar o crescente volume de capital requerido para a expansão de suas atividades.

a Reforma Inglesa, entre 1850 e 1870, baseada na moralização do serviço público por meio da instituição do sistema de mérito. Os dirigentes britânicos previram a tensão que haveria de recair sobre a máquina pública com o advento da questão social. O nepotismo vigente na nomeação de quadros para os departamentos centrais, tolerado durante décadas, tornara-se fator de instabilidade, por ser fonte de mediocridade e incompetência.

No Brasil, os "porta-vozes" da reforma administrativa justificaram-na como absolutamente necessária à ampliação das atividades de Estado. Segundo Briggs (1938), apenas a criação de órgãos era insuficiente para o setor público dar conta das atividades nas áreas de saúde e educação e do enfrentamento da nova questão social. Para Marques de Souza (1943a), o aumento contínuo das funções governamentais criava problemas administrativos e impunha novos desafios: *i*) reduzir os gastos crescentes da administração; *ii*) aparelhar os órgãos administrativos à altura das funções exercidas; *iii*) uniformizar o tratamento das atividades que seriam comuns aos órgãos; e *iv*) aliviar a carga de responsabilidade do chefe do Executivo sobre as atividades que requeriam especialização e técnica próprias.

O quadro que estes autores apresentam é de desorganização administrativa. Em termos da gestão de pessoal, faltavam regras e procedimentos disciplinando a admissão de servidores ou o reajuste de salários, e inexistia um sistema de carreiras. Os vencimentos se fixavam ao sabor de injunções momentâneas e quase sempre visando beneficiar servidores específicos. Era esquecida a natureza das funções, a hierarquização e o escalonamento de salários. A denominação dos cargos muitas vezes não tinha relação com a atividade de fato exercida. Os servidores distribuíam-se pelas repartições ocupando, em geral, cargos isolados e sem acesso a carreiras. Em relação à admissão de pessoal, era de uso corrente o "sistema do pistolão" (BRIGGS, 1938).

Esquematicamente, o movimento de reforma administrativa envolveu: *i*) a criação, em 1930, da Comissão Permanente de Padronização de Material; *ii*) a inscrição, em 1934, do sistema de mérito na Constituição; *iii*) a instituição pelo presidente da República, em 1936, da Comissão Mista de Reforma Econômica e Financeira, a partir da qual foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), e da Lei nº 284, estabelecendo as normas básicas da administração de pessoal e criando um sistema de classificação de cargos; *iv*) a criação, ainda em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público, em virtude de mandamento constitucional;[5] e *v*) a decretação, em 1939, do primeiro Estatuto do Funcionário, substituído, em 1952, pela Lei nº 1.711.

5. O DASP foi organizado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, e absorveu as funções do CFSPC, que foi então extinto.

Para Briggs (1941), a criação do DASP no Estado Novo foi um imperativo desse regime. A supervisão da administração pública, outorgada pela Constituição Federal de 1937 ao chefe do Executivo, requeria um órgão especializado, diretamente subordinado ao presidente da República, a fim de auxiliá-lo na orientação, coordenação e fiscalização do serviço público. Segundo o analista, a atuação do DASP, em meio à concentração de poder no Executivo, visaria a que se eliminasse do serviço público a interferência político-partidária, vista como responsável pela desorganização administrativa.

> O favoritismo, o emprego público transformado em sinecura e a idéia de funcionário associada à de parasita e de simples peça do mecanismo eleitoral, eram os sintomas de uma situação que assentava raízes no estreito círculo vicioso da interdependência de oligarquias locais e de falsos "leaders" políticos do poder central (BRIGGS, 1941, p. 218).

De acordo com o decreto-lei que o criou, caberia ao DASP estudar a estrutura e o funcionamento dos órgãos públicos, bem como as inter-relações desses órgãos e suas relações com o público, a fim de produzir mudanças visando reduzir seus custos e aumentar sua eficiência; realizar proposta orçamentária e fiscalizar a execução do orçamento; realizar seleção de candidatos a cargos e funções; promover a readaptação e o aperfeiçoamento de funcionários; estudar e fixar os padrões e especificações de materiais utilizados; inspecionar os serviços; e auxiliar o presidente da República no exame dos projetos de lei concernentes à administração pública.[6]

Uma das medidas iniciais do órgão foi instituir o processo de seleção para a entrada no serviço público e criar controles para a manutenção do sistema de mérito. Desde 1936, a Lei nº 284 instituíra o sistema de mérito. Porém, em dois anos de existência, o CFSPC realizara poucos concursos. Coube ao DASP a efetiva implantação do sistema. Na visão de seus dirigentes, o sistema de mérito asseguraria a igualdade de oportunidade, a eficiência dos quadros e a neutralidade administrativa, requisitos para a criação de um moderno sistema público de pessoal. Segundo Siegel (1964), no Brasil, a seleção de pessoal por meio de concurso transformou-se no principal símbolo do movimento de reformas do serviço público.

Esse movimento se propôs extensivo às esferas estadual e municipal. A ampliação das funções públicas atingira tais esferas, nelas ocasionando problemas semelhantes aos vividos pela União. Os estados e municípios buscaram, então, reproduzir os elementos de racionalização do serviço público presentes na lei federal, adaptando-os às condições locais. Daí surgiram, por exemplo, as primeiras iniciativas de reajustamento dos quadros e dos vencimentos do funcionalismo esta-

6. No Estado Novo, o DASP ampliou bastante sua atuação. Coube-lhe, por exemplo, as primeiras iniciativas industrializantes do Estado, sob a forma de planos globais dos investimentos estatais, como o Plano Especial de Obras Públicas e de Aparelhamento da Defesa Nacional, de 1939.

dual; a formação de carreiras profissionais e a redução dos padrões de vencimento; a decretação de estatutos dos funcionários civis estaduais e municipais, repetindo em linhas gerais o estatuto civil federal; e a criação dos departamentos do serviço público (DSPs) junto aos interventores federais. Em 1943, seis estados possuíam DSP: Rio de Janeiro, São Paulo, Pará, Paraíba, Alagoas e Goiás.[7]

O alcance e a efetividade desse movimento foram limitados, contudo. No início dos anos 1960, segundo Nascimento (1962), muitos estados ainda não tinham alcançado o mínimo de sistematização na administração de pessoal. Não havia órgãos responsáveis pela institucionalização e regulamentação do quadro de pessoal e o ingresso e a progressão funcional não se pautavam pelo sistema de mérito. Os órgãos da administração, apelidados de "daspinhos", na prática tinham uma atuação rotineira, resumindo-se ao mero registro de pessoal.

Também na esfera municipal predominava a imaturidade administrativa. De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), realizada em 1973, 53% dos municípios não possuíam órgão específico de pessoal; 50,3% não dispunham de Estatuto do Funcionário; e 36,8% não dispunham de cadastro de pessoal. Quanto à vigência do sistema de mérito, 56% dos municípios não proviam os cargos por meio de concurso público. Este percentual era maior nas regiões mais periféricas. Se no Sul e no Sudeste 37,8% e 49,5% dos municípios, respectivamente, não realizavam concurso, no Norte, no Centro-Oeste e no Nordeste as parcelas subiam para 66,2%, 72,9% e 81,1%, em cada caso (IBAM, 1975, p. 38-48).

3.2 O Sistema de mérito no Brasil: dificuldades de implantação

É comum considerar que, na vigência do Estado Novo, o DASP foi bem-sucedido na implantação do sistema de mérito. Consta que as nomeações de caráter político foram reduzidas, pois Vargas teria conseguido manter sob controle os demandantes de emprego, e que, após o Estado Novo, não se logrou dar continuidade ao sistema.

Segundo os críticos, no entanto, mesmo no Estado Novo ainda se mantinha a atitude tradicional de considerar o emprego público uma sinecura, pois, embora o sistema de mérito fosse o critério oficial, muitos cargos eram preenchidos por critérios políticos. Graham, (1968) aponta para a lacuna existente entre o controle formal e o poder do DASP. A Lei nº 284/1936 definia duas categorias de

7. As atribuições dos DSPs seriam mais extensas e complexas do que as do próprio DASP. Enquanto este seria um órgão essencialmente orientador, coordenador e supervisor, os DSPs assumiam funções executivas (MARQUES DE SOUZA, 1943b, p. 150).

empregados: os funcionários e os extranumerários.[8] Os primeiros, ingressavam por concurso; os segundos, sem a exigência de concurso e à mercê do favorecimento político ou pessoal. Além disso, o papel atribuído ao DASP, de coordenador-geral do sistema administrativo nacional, foi dificultado, após 1938, com a criação de agências independentes, autarquias e institutos de seguridade social, principais portas de entrada no serviço público sem concurso. De outra parte, o sistema de mérito sempre teve aplicação restrita ao ingresso em carreira, ficando a progressão funcional e o acesso a cargos mais elevados ou de direção normalmente subordinados aos critérios de antiguidade, laços de amizade ou favorecimento político.

A inexistência de apoio popular ao concurso público seria um elemento responsável pela dificuldade que esse mecanismo enfrentava para fincar raízes no país. Embora inscrito na Constituição, tal forma de seleção não resultou, a exemplo do que aconteceu nos Estados Unidos e na Inglaterra, de amplo movimento de opinião pública. Além disso, pesava contra o sistema de mérito a identificação com o regime ditatorial. Como a reforma administrativa fora uma decisão de governo, de cima para baixo, sem o apoio da sociedade, teve de se fiar exclusivamente no Executivo para o seu sucesso.

Enquanto instrumento do Executivo, a capacidade do DASP de preservar o sistema de mérito dependeu, fundamentalmente, da vontade política do governante. No governo Vargas, o DASP logrou implantá-lo, sendo as nomeações de caráter político reduzidas. Nos demais governos, quando era conveniente ceder às pressões por emprego, eles assim procediam, nomeando novos servidores sem exame público e à revelia da lei. No governo Dutra, por exemplo, a restrição aos concursos teve como contrapartida a nomeação de extranumerários e interinos.[9] No governo Kubitscheck, as nomeações foram descentralizadas. Qualquer ministério na posse de seu orçamento, desde que respeitando a regra geral de observar determinado limite máximo de gasto com a folha salarial, podia admitir servidores. Siegel (1964) atribui aos ex-presidentes Juscelino e Goulart a responsabilidade por milhares de nomeações, especialmente nos ministérios da Agricultura e do Trabalho e nas autarquias.

Graham (1968, p. 134-139) questiona se houve, de fato, excessiva nomeação à revelia do sistema de mérito nesses dois governos. Na evolução dos extranumerários, a categoria que mais se prestava a esse tipo de contratação, o número cresceu de 91,8 mil, em 1943, fim do Estado Novo, para 113,6 mil, em 1958, fim do governo

8. A primeira categoria constituiria o núcleo destinado a assegurar a continuidade administrativa; a segunda, em número variável e de caráter transitório, estava encarregada de determinadas funções relacionadas à expansão, nem sempre permanente, dos serviços públicos. Consultar a esse respeito Siegel (1964) e Graham (1968).

9. Era comum o interino ser transformado em empregado permanente. Nos termos da lei, a contratação desse pessoal era de no máximo um ano. Mas, por conta da limitação dos concursos, eles permaneciam no serviço público e depois eram efetivados.

Kubitscheck. Segundo esse autor, nesse ínterim, ambos os governos contribuíram para a expansão do emprego público, não sendo nenhum mais ou menos responsável por contratar pessoal sem a observância de concurso. No governo Goulart, não se dispõe de dados sobre o serviço público federal; no entanto, sabe-se que, em 1960, a categoria dos extranumerários foi extinta. Além disso, foram estabelecidos controles sobre os institutos de seguridade. Sem dúvida, após o breve período do governo Quadros, aumentaram as pressões clientelistas. No entanto, não se pode medir a extensão dessas pressões, nem determinar quanto das nomeações feitas no governo Goulart deveu-se à reposição de pessoal e quanto resultou efetivamente em crescimento do número de servidores.

As evidências do clientelismo atuando no recrutamento de servidores federais entre 1937 e 1962 foram dimensionadas por Wahrlich (*apud* GRAHAM, 1968, p. 129), ao comparar o número de candidatos aprovados em exame com o número aproximado de nomeações. Nesse período, foram aprovados 75,2 mil candidatos, ao passo que apenas nos ministérios foram criadas cerca de 300 mil vagas. Nas autarquias, por volta de 200 mil vagas deveria ser preenchidas com base no sistema de mérito; no entanto, só duas instituições mantinham o sistema: o Instituto de Assistência e Previdência dos Trabalhadores da Indústria (Iapi) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Ainda conforme levantamento do DASP de julho de 1961, de um total de 300 mil servidores civis existentes, apenas 15% deles havia sido nomeado por concurso.

É preciso considerar que não se dispõe de informações precisas sobre a evolução do emprego no serviço civil federal. Embora houvesse na época informações sobre o contingente total de servidores, as nomeações realizadas e as categorias de empregados, os dados não eram completos nem comparáveis. O principal motivo era a existência de inúmeras autarquias, das quais não se tinha informações sobre o quadro de servidores. No entanto, tem-se como razoavelmente certo o número de 131,6 mil servidores em 1938 – até então, a criação de institutos e agências independentes era de pouca monta. Para 1953 estimou-se um total de 240 mil servidores. Em 1960, pesquisa feita pelo DASP estimou o número total de servidores variando entre 344,1 mil e 345,6 mil (GRAHAM, 1968, p. 131).

A contratação de servidores sem concurso não significava que se estivesse burlando a legislação, pois a admissão de extranumerários e interinos sem concurso era legalmente prevista. Também o número de contratações não excedia o que era permitido. Em 1956, havia na administração direta 217,1 mil servidores e 289,7 mil posições autorizadas por lei; em 1960 havia 231,5 mil servidores e 293,6 mil vagas legalmente disponíveis. Nas autarquias esses números correspondiam a 114,1 mil servidores e 142,2 mil vagas, em 1960. O menor número de contratações em relação ao autorizado em lei era empregado como argumento contra os que acusavam o serviço público federal de empreguismo.

Uma visão amplamente difundida sobre a forma de operação da máquina pública brasileira neste momento aponta para um modelo baseado em clientelas políticas e um Estado cartorial, em que favores – usualmente na forma de empregos ou privilégios – eram intercambiados por votos. Essa análise está presente na discussão de Jaguaribe (1962) sobre o estilo clientelístico de fazer política. A finalidade primeira do emprego público seria prover *status* e segurança para a classe média dependente do Estado. O emprego público funcionaria como proteção à mobilidade social descendente e importante elo no sistema de sobrevivência política dos donos do poder. Segundo o autor:

> A essência do Estado Cartorial é baseada no fato de que o Estado é, em primeiro lugar, o mantenedor ou garantidor do *status quo*. Ele (...) é um produto das clientelas políticas e, ao mesmo tempo, o instrumento de que elas se utilizam para se perpetuar. (...) Nesse sistema o emprego público não é na realidade direcionado à retribuição de qualquer serviço público mas apenas em subsidiar de forma mais ou menos indireta as clientelas em troca de apoio eleitoral. Essa função, separada da realidade social, e não relacionada à necessidade de retribuir efetivo serviço público, resulta numa infinita pirâmide de cargos em que circulam papéis inócuos e cuja única atividade exercida é a satisfação própria através de práticas auto-beneficentes... Seu objetivo não é a retribuição de serviços públicos, mas [em vez] prover uma classe média marginal que, desde que tenha pouco a fazer, torna-se a força predominante na opinião pública (...). A classe dominante indiretamente subsidia o ócio e a marginalidade da classe média, dando a ela um lugar no Estado Cartorial (...) (JAGUARIBE, 1962 *apud* GRAHAM, 1968, p. 95).

Outra interpretação concebe o emprego público no contexto do estilo populista de política, cujo melhor exemplo seria a ação do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Os partidos populistas usariam as nomeações para o serviço público como forma de recompensar o apoio de grupos de trabalhadores urbanos e dos segmentos inferiores das camadas médias, suas principais bases de apoio. Um exemplo disso era o controle que o antigo PTB detinha sobre o Ministério do Trabalho. Consta que ali as nomeações de caráter político eram frequentes, bem como nos institutos de seguridade social. Ao PTB interessava o controle desses órgãos, observada a importância das políticas trabalhistas e dos programas de seguridade para os trabalhadores urbanos com carteira assinada.

De modo geral, as análises evidenciam que a permanência de valores tradicionais na sociedade e no modo de fazer política no Brasil, os interesses dos partidos populistas e a dificuldade de inserção das classes médias no mundo de trabalho foram fatores determinantes da ocorrência de práticas clientelistas na contratação para o serviço público.

4 O DECRETO-LEI Nº 200/1967 E A CONSOLIDAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NO PAÍS

A expansão do aparelho de Estado brasileiro, em grande medida, correspondeu ao desenvolvimento da administração indireta: autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas. Isso se deu, sobretudo, a partir das décadas de 1930 e 1940, quando surgiram e se multiplicaram diversas autarquias, a exemplo dos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs) e algumas estatais, nas décadas de 1940 e 1950.

Esse processo ganhou ulterior impulso com a Reforma Administrativa de 1967, no âmbito do Decreto-Lei nº 200, que distinguiu as funções de direção das de execução, ficando as primeiras a cargo da administração direta e as segundas, da indireta. Calcula-se que 126 estatais foram criadas após 1967, correspondendo a 81% das empresas públicas e sociedades de economia que havia em fins dos anos 1970.[10]

O Decreto-Lei nº 200 assegurou às estatais condições de funcionamento idênticas às das empresas privadas, sobretudo com relação às políticas de recrutamento e remuneração. Aliás, neste decreto ficou estabelecida a possibilidade de contratação de especialistas permanentes e temporários, nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), também na administração direta e autarquias. Isto resultou na duplicidade do regime jurídico de pessoal e, na prática, na dispensa do uso do concurso como mecanismo de entrada no serviço público.

Na Constituição de 1967, que se definia, por princípio, pela economia de mercado, atribuía-se papel suplementar às estatais. Ocorre que, desde sempre, as áreas-chave de atuação da maioria delas, bem como suas dimensões, o volume de recursos movimentado e a importância dos seus insumos e dos seus preços para a economia, tornaram-nas imprescindíveis à ação desenvolvimentista do Estado.-

No âmbito do projeto empreendido no Regime Militar, a Reforma Administrativa de 1967 buscava adequar a máquina pública a esse esforço desenvolvimentista.[11] Tratava-se de consolidar a administração indireta, atribuindo às estatais relativa autonomia e *modus operandi* de pessoa jurídica de direito privado. Tais medidas permitiam simplificação e agilidade de procedimentos na gestão de recursos humanos e de materiais, o que era impossível no âmbito da pessoa jurídica de direito público.

10. A informação consta Wahrlich (1979, p. 23-46).

11. No Regime Militar, uma série de planos de desenvolvimento se sucedeu: o Plano de Ação Estratégica do Governo (PAEG), no período 1964-1967; o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), entre 1967-1970; o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), entre 1972-1974 e o II PND, no período 1975-1979.

A expansão e a diversificação do aparelho de Estado na forma da administração indireta colocaram desafios novos para o seu efetivo controle. No Decreto-Lei nº 200, o modelo básico proposto era o controle setorial, comumente praticado por meio da supervisão ministerial das estatais.[12] Esse controle, com elevado grau de formalização, se propunha a considerar aspectos de natureza programática, de desempenho e relativos aos resultados financeiros das entidades. Ademais, havia uma série de regras e normas a serem cumpridas, muitas das quais desciam no nível das minúcias.

No caso das estatais, desde o início a tendência fora assegurar a sua autonomia, de modo a auferir-lhes independência financeira, com vista a que não dependessem do orçamento da União. Eram dirigidas por *staff* altamente qualificado de tecnocratas e adotavam políticas de seleção e remuneração orientadas para manter este padrão em todo seu quadro de pessoal. O mesmo ocorria com alguns órgãos fundamentais para a ação econômica do Estado, como o BNDE e, na época, o Banco do Brasil (BB). Afirma-se que, face ao cartorialismo, imprescindível para os governos populistas, a solução fora criar "bolsões de eficiência" na área da ação econômica estatal. Ficavam, assim, as estatais e congêneres dotadas de recursos humanos com mais capacidade técnica e conhecimento especializado. Nelas, a admissão dependia de esquemas de averiguação de aptidões, via concurso ou à maneira das contratações no setor privado.

Isso diferenciava esses órgãos do restante do serviço público, em que vicejava o clientelismo e as políticas de remuneração se orientavam principalmente pela capacidade de pagamento da União, cronicamente restringida pelos parcos recursos orçamentários federais portanto, sem preocupação com sua definição nos marcos de uma política consistente de avaliação de desempenho. Com efeito, as tentativas de implantação do sistema de mérito, no geral, se restringiam à seleção de pessoal, via realização de concursos, sem desdobramentos ulteriores sobre os demais níveis da gestão de pessoal

Em suma, configuravam-se duas realidades distintas: a de alguns órgãos especializados e empresas estatais, que dispunham de maior autonomia financeira, podendo definir suas políticas – de preços, salariais, de financiamento etc. – no nível micro com relativa independência e o resto do setor público.

Ocorre que a autonomia das estatais ficava refém das boas condições macroeconômicas. A atuação em áreas-chave da estrutura industrial do país, a produção de insumos básicos – cujos valores eram fundamentais para o sistema de preços – e sua importância na economia do país eram de tal monte que requeriam maior controle nos períodos de deterioração macroeconômica. E assim ocorreu.

12. As Leis nº 7.739, de 20 de março de 1989, e nº 10.683, de 28 de maio de 2003, trataram de redefinir e atualizar essas competências.

No início dos anos 1960, a alta da inflação levou o governo a controlar os preços praticados pelas estatais, bem como a questionar suas políticas salariais. A partir da segunda metade dos anos 1970, com o problema inflacionário e de balanço de pagamentos, o governo passou a utilizar amplamente as estatais como tomadoras de empréstimos externos: entre 1974 e 1979, para financiar os projetos do II PND, e a partir de 1979, com a elevação das taxas de juros internacionais – que se seguiram ao segundo choque do petróleo, ocasionando a crise da dívida externa –, para equilibrar o balanço de pagamentos.[13] No período, por meio de uma série de normas e regras, foi-se superando, na prática, o modelo básico de controle ministerial do Decreto-Lei nº 200. Se este controle não apresentava grandes problemas na conjuntura favorável, nas dificuldades macroeconômicas ele revelava suas insuficiências.

Surgiram, então, os questionamentos quanto à eficácia dos mecanismos de controle e supervisão ministerial. Muitas eram as críticas em torno desta questão: *i*) muitas vezes, inexistia clareza maior com respeito ao papel desempenhado pelas estatais; *ii*) não havia suficiente pessoal qualificado envolvido nas atividades de supervisão; *iii*) ocorriam casos de duplicação dos órgãos de controle, com as assessorias junto aos ministros se sobrepujando sobre os órgãos normativos setoriais regulares; *iv*) o controle priorizava os meios aos fins, prevalecendo o aspecto racional-legal em detrimento dos fatores substantivos; *v*) os instrumentos de controle eram mais apropriados aos sistemas fechados, sem considerar o ambiente externo às entidades; e *vi*) a capacidade de supervisão e controle era inversamente proporcional ao tamanho e à importância econômica e financeira da corporação – algumas empresas se reportavam diretamente ao presidente da nação, passando ao largo dos controles ministeriais.[14]

O cadastro da administração federal, de 1978, distinguia o conjunto de estatais por ministério. O Ministério das Minas e Energia era responsável pela supervisão de 100 empresas, quase a metade do total, seguido do Ministério das Comunicações (33 estatais), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (31) e do Ministério dos Transportes (21). O cadastro listava ao todo 212 estatais, inclusive as *holdings* e o conjunto das subsidiárias. Em 1973, as estatais detinham 483 mil empregados celetistas, a maior proporção do emprego público – cerca de 40% –, enquanto a administração federal detinha 410 mil servidores e as autarquias e as fundações, 310 mil.[15]

13. A esse respeito, ver Cruz (1995).

14. Esse diagnóstico resultou do *Painel sobre supervisão da Administração Indireta* realizado em 1978 pela Secretaria de Planejamento (Seplan) que, por meio da sua secretaria de modernização e reforma administrativa, reuniu sete representantes da administração direta e sete da indireta para discutir o tema. Ver Wahrlich (1980).

15. Ver Rezende e Castelo Branco (1976, p. 35-76).

5 A DESCENTRALIZAÇÃO DO EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL

5.1 O emprego público por esferas de governo

O emprego público, pelo menos desde 1950, cresceu se descentralizando. Inicialmente, da União para os estados e, no período mais recente, para os municípios. A evidência de que, em 1950, a União detinha metade do empregados públicos e os municípios apenas 15% revela a incipiência da estrutura federativa do país à época. A alta participação da União no emprego público do país era a contrapartida da baixa provisão de serviços pelas esferas subnacionais, especialmente a municipal. Na seção anterior, viu-se que até meados dos anos 1970 praticamente não havia serviços públicos prestados pelos municípios brasileiros, salvo as capitais dos estados e os grandes municípios, e mesmo assim de forma bastante restrita e pontual.

TABELA 1
Proporção do emprego público por esfera de governo
(Em %)

Esferas	Anos			
	1950	1973	1992	1999
União	50,0	35,0	20,0	18,0
Estados	35,0	45,0	45,0	40,0
Municípios	15,0	20,0	35,0	42,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fontes: Anos de 1950 e 1973, Rezende e Castelo Branco (1976, p. 45); e anos de 1992 e 1999, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os estados aumentaram sua participação nos anos 1960 e 1970, sobretudo à base da expansão dos serviços de infraestrutura urbana e de segurança pública. A maior expansão do emprego municipal, a partir da segunda metade dos anos 1970, deveu-se à municipalização dos serviços de saúde e educação. Na saúde, iniciou-se a ampliação da cobertura assistencial, em atendimento às resoluções da conferência da Organização Mundial de Saúde (OMS), de 1978, que preconizava a universalização do direito à saúde. O processo de descentralização avançou com o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), em 1976, com a implantação das políticas de Ações Integradas da Saúde (AIS), em 1983, e com a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde (SUDS), em 1987. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) institucionalizou esse processo, criando o Sistema Único de Saúde (SUS).

Na educação, a Lei nº 5.692/1971 estabeleceu a "progressiva passagem para a responsabilidade municipal do encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau", e previu a criação de conselhos municipais de educação nos municípios

aptos para isso. No ensino de primeiro grau, o número de matrículas na rede municipal cresceu de 5,9 milhões, em 1975, para 12,4 milhões, em 1997, um crescimento de 109%, superior ao nacional, de 75,1%. Isso implicou aumento da participação relativa da esfera municipal no total das matrículas do primeiro grau, de 30,4% para 36,6% no período (MANSANO FILHO, OLIVEIRA, CAMARGO; 1999, p. 50).

5.2 Os serviços e o emprego municipal

No Brasil, não obstante a estrutura federativa, os municípios sempre detiveram a menor parcela do emprego público, o que é indicativo da baixa participação desta esfera de governo na provisão de serviços. Como já se discutiu anteriormente, os municípios se estruturaram no país para promover os interesses exportadores ou para servir de base à ocupação do território, ficando as necessidades locais relegadas a segundo plano (BRASILEIRO,1973, p. 4).

Isso perdurou a despeito do advento da República e da forma federativa de governo. A Constituição de 1891, que instituiu como princípio básico a autonomia municipal, assim o fez de forma vaga, já que não assegurou a distribuição tripartite dos recursos e deixou aos estados a definição dos assuntos municipais. Os municípios continuaram, então, subordinados às esferas superiores de poder e carentes de recursos. Não havia autonomia mesmo para a escolha do prefeito. Em 12 dos 20 estados, cabia ao governo estadual nomear os prefeitos, e estes tinham de ter o reconhecimento do Congresso. Daí que o governo local, em vez de prestar serviços, funcionava mais como instrumento político nas mãos dos setores dominantes (BRASILEIRO, 1973, p. 6).

A Constituição de 1934 assegurou a eleição para prefeito e a divisão tripartite dos recursos provenientes de alguns impostos. Mas a decretação do Estado Novo, em 1937, interrompeu esse processo, ficando apenas mantida a divisão dos recursos de alguns impostos. Já a Constituição de 1946 retomou o fortalecimento do município, sendo instituída a eleição para prefeito, a arrecadação de impostos e taxas, a divisão de alguns dos impostos arrecadados por outros entes e a limitação da possibilidade de intervenção naquela esfera. Contudo, esse processo sofreu reversão com o Regime Militar (DÓRIA, 1992, p. 36).

Ademais, a distribuição das receitas do Estado sempre foi desfavorável à atuação municipal. Em 1950, a União ficava com 47,9% das receitas, os estados, com 40,4% e os municípios, com 11,8%. Em 1960, as proporções eram: 47,5% para a União, 43,2% para os estados, e 9,2% para os municípios. Em 1966 atingiram 50,7%, 40,3% e 9%, respectivamente (BRASILEIRO, 1973, p. 22).

De outra parte, o sistema político-partidário não contribuía para a prestação local de serviços. Nos países desenvolvidos, uma das causas da expansão dos

serviços e do emprego público local foi a disputa entre facções com ideologias definidas. Na Inglaterra, por exemplo, a disputa entre conservadores e liberais foi responsável pelo aumento do emprego desde fins do século XIX (PARRY, 1985). No Brasil, o grande domínio de chefes políticos locais, bem como a escassez de recursos municipais, contribuíram para a preservação do clientelismo entre os municípios e as esferas administrativas superiores. Em geral, o governo municipal apoiava o governo estadual e federal, e em troca recebia verbas e serviços. Ademais, a escassez de recursos próprios, com a falta de tradição na prestação de serviços, dificultava a ação reivindicativa dos cidadãos no plano local.

Como resultado, não apenas era baixa a provisão de serviços públicos em geral, mas era ainda mais baixa a oferta pelos municípios. Isto fica patente na pesquisa realizada em 1958 pelo Ibam em 2,3 mil cidades, correspondendo a 96,6% dos municípios então existentes (1975, p. 5). Os dados dessa pesquisa são apresentados na tabela 2.

TABELA 2
Serviços que o município mantinha – 1958

Função	Serviços mantidos pela prefeitura	Número de município[1] que mantém o serviço	Porcentagem de municípios que mantém o serviço (%)
Saúde pública	Posto médico	215	9,18
	Maternidade	64	2,73
	Hospital	58	2,47
Assistência social	Berçário ou creche	20	0,85
	Asilo ou orfanato	18	0,76
	Parques infantis	251	10,72
Educação e cultura	Ensino primário	2.217	94,74
	Ensino secundário	136	5,81
	Bibliotecas públicas	622	26,58
Segurança pública	Polícia ou guarda civil	204	8,71
	Guarda de transito	46	19,65
	Guarda noturna	237	10,12
	Bombeiros	26	1,11
Serviços de utilidade pública	Coleta de lixo – sede	1.724	73,60
	Abastecimento de água – sede	952	40,68
	Esgotos – sede	544	23,24
	Energia elétrica – sede	1.047	44,74

Fonte: Ibam (1960 *apud* BRASILEIRO, 1973, p. 61).
Nota: [1] Informantes: 2.340 municípios.

Com efeito, as informações da tabela 2 são claras a respeito de quão insuficiente era a provisão municipal de serviços, sobretudo nas áreas da saúde e assistência social. Em termos do grau de abrangência e da qualidade dos serviços, não se dispõe de informações. Mas em relação ao abastecimento de água, por exemplo, pesquisa realizada em 1958 apurou que em 12% dos municípios do país o serviço era precário ou insuficiente, e que pouco mais de 40% dos prédios possuíam água encanada (BRASILEIRO, 1973, p. 60-61).

Quinze anos depois, em 1973, pesquisa realizada pelo Ibam nos 3,95 mil municípios existentes trouxe mais informações sobre a escassez de serviços públicos. Na saúde, por exemplo, 73,4% dos municípios brasileiros não contavam com maternidade; 57% não tinham hospital; e 90% não dispunham de pronto-socorro. Além disso, 65,5% das prefeituras não contratavam sequer um médico e 23% contratavam apenas um. Na educação, 15% dos municípios não possuíam escola secundária. E nos serviços urbanos e de utilidade pública, 34% dos municípios não possuíam abastecimento de água e 72% não contavam com rede de esgoto.

TABELA 3
Serviços que os municípios possuíam e/ou mantinham – 1973
(Em %)

Função	Serviços selecionados	Municípios[1] que possuíam o serviço	Municípios que mantinham o serviço
Saúde pública	Posto médico	73,6	26,6
	Maternidade	26,3	3,3
	Hospital	43,0	3,3
	Pronto-socorro	9,9	2,9
Assistência social	Berçário ou creche	8,3	0,7
	Asilo ou orfanato	21,6	1,0
Educação e cultura	Ensino primário	–	90,4
	Ensino secundário	85,3	18,3
	Bibliotecas públicas	–	47,7
Segurança pública	Guarda de trânsito	–	1,4
	Guarda noturna	13,6	13,6
	Bombeiros	2,4	0,9
Serviços de utilidade pública	Coleta de lixo – sede	–	79,7
	Abastecimento de água – sede	66,0	44,7
	Esgotos – sede	28,0	25,5
	Energia elétrica – sede	97,0	16,6

Fonte: Ibam (1975).
Nota: [1] Informantes: 3.950 municípios.

A manutenção municipal de serviços públicos era ainda mais baixa em outras áreas. No ensino, apenas a escola primária era relevante. Cerca de 90% dos municípios mantinham escolas básicas. Porém, menos da metade contavam com bibliotecas e apenas 18% com escola secundária. Quanto aos serviços de utilidade pública, só a coleta de lixo era relevante. De outra parte, os serviços eram prestados tão somente nas sedes dos municípios, sobretudo naqueles com mais de 20 mil habitantes, permanecendo a ação pública municipal longe do alcance da população rural e das pequenas cidades.

Por conseguinte, o emprego público na esfera municipal manteve-se reduzido. Em 1973, 60,5% das prefeituras possuíam até 80 servidores – estatutários e celetistas –, sendo que 30,5% do total possuíam até 40 servidores. As prefeituras nessa última condição se concentravam nas regiões Norte

e Centro-Oeste: 44% e 50,3%, respectivamente. Já as regiões Sudeste e Sul tinham os maiores percentuais de prefeituras com mais de 300 servidores: 7,2% e 9,6%, respectivamente. Este quadro levou os organizadores da pesquisa do Ibam a concluírem por uma relação positiva entre o grau de desenvolvimento socioeconômico e o tamanho do quadro de pessoal. De outra parte, o reduzido quadro de pessoal por prefeitura era outra evidência da incipiente provisão de serviços públicos pela esfera municipal.

6 O EMPREGO PÚBLICO EM NÚMEROS: 1920 A 1991

6.1 De 1920 a 1980

A tentativa pioneira de medição do emprego público foi realizada por Vieira da Cunha (1963), utilizando os censos demográficos de 1920, 1940 e 1950. Porém, o autor fez ver que os censos tendiam a subestimar o número dos ocupados no setor público, havendo ainda problemas de comparação entre eles. Outro problema é que os empregados dos setores público e privado não eram diferenciados por ramos de atividade.

O conceito operacional de emprego público adotado por Vieira da Cunha em suas análises corresponde à soma dos ocupados na administração pública – incluindo o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, além do Executivo – e nas funções de defesa nacional e de segurança pública.[16] Usando esse conceito, à medida que o tempo avança e o Estado amplia seu rol de atividades, a subestimação do emprego tende a aumentar, especialmente por causa da área social. Se nos anos 1920 as atividades sociais eram pouco significativas, nos anos 1940 e 1950, devido à montagem do aparelho social, elas foram adquirindo gradativa importância numérica, mas permaneceram não contabilizadas pelo conceito operacional adotado. Ainda assim, os dados mostram que o aumento do número de empregados públicos superou o crescimento da população. Em 1920, havia cerca de 30,6 milhões de habitantes e 186 mil empregados públicos no Brasil; em 1940, 41,2 milhões de habitantes e 483 mil empregados públicos. De uma proporção de seis empregados por grupo de mil habitantes em 1920, passou-se para 12 por mil, em 1940 (1963, p.114).

Tomando-se as regiões, observa-se que o número de empregados públicos para cada grupo de mil habitantes passou de sete para 14 no Sul e no Leste, e de três para seis no Nordeste.[17] Embora as três regiões tenham

16. Esse é um "conceito" restrito, pois não considera os empregados públicos das atividades sociais. Para 1920, no entanto, devido à baixa participação do Estado na provisão de serviços sociais, tal conceito parece ser razoável.

17. A região Sul era composta pelos seguintes estados: Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC), Paraná (PR) e São Paulo (SP). A região Leste, por sua vez, pelo Distrito Federal (DF), Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Bahia (BA) e Sergipe (SE). Finalmente, a região Nordeste era formada pelos estados de Alagoas (AL), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Rio Grande do Norte (RN), Ceará (CE), Piauí (PI) e Maranhão (MA).

duplicado suas participações, permaneceram as diferenças inter-regionais: a participação no Nordeste continuou a metade da verificada nas outras duas regiões. Nos estados, o crescimento do emprego público assumiu intensidade diversa. O destaque foi o Distrito Federal que, de uma participação de quatro empregados por cada grupo de mil residentes, saltou para 59 por mil. Este crescimento, quase 15 vezes superior ao aumento da sua população, refletiu a consolidação da máquina burocrática federal à base do poder centralizado, inclusive na área militar.

Para o período 1940-1950, os censos indicam redução do pessoal civil. Embora o pessoal ocupado no serviço público tenha passado de 482,9 mil em 1940, para 512,6 mil em 1950. Pelo conceito de emprego público adotado pelo autor, esse acréscimo teria sido exclusivamente devido ao aumento do pessoal militar (+79,6 mil), já que o civil sofrera redução (-49,9mil) (Anuários Estatísticos do Brasil de 1950 e 1959 *apud* Vieira da Cunha, p.1963, p.132). Segundo Vieira da Cunha, tal redução seria possível somente a base da redução dos serviços públicos, o que não ocorreu. A expansão da burocracia civil, nas três esferas do governo, respondeu, pelo menos em parte, ao crescimento social, econômico e cultural da época. Assim, a hipótese plausível é a de que essa redução reflita a impossibilidade de comparar as informações nos termos do conceito de emprego público utilizada pelo autor. Como se viu anteriormente, no censo de 1940 os ocupados na previdência e assistência médico-hospitalar eram agrupados no ramo administração pública, mas foram incluídos, no censo de 1950, no ramo serviços sociais.

Ainda segundo Vieira da Cunha, nos anos 1940 a distribuição dos ocupados pelos três grandes setores de atividade modificou-se, com a redução do percentual de ocupados agrícolas e o aumento dos industriais e dos ocupados nos serviços. Este fenômeno nacional pode ser observado regionalmente no Leste e no Sul. Nas regiões Norte e Nordeste, cresceram as ocupações nos serviços em detrimento da ocupação agrícola, mas se manteve inalterada a ocupação industrial. No Centro-Oeste a distribuição ocupacional não sofreu alterações. Para o autor, nas regiões mais desenvolvidas a mudança na distribuição das ocupações expressava o desenvolvimento dos serviços modernos associado ao processo de industrialização. Nas regiões mais pobres, em particular no Nordeste, o maior crescimento relativo da força de trabalho no setor de serviços assumia feições parasitárias ou de desperdício.

Análise similar orientou a explicação da expansão regional do emprego público. No Sul, admitia-se que o crescimento do emprego público expressava a criação das funções modernas de Estado, mediante o processo simultâneo de urbanização e industrialização. No Nordeste, a inexistência de dinamismo industrial

conferia ao crescimento do emprego público a mesma natureza da expansão do pequeno comércio ambulante:

> Num caso, porém – o da região do Nordeste – esta paralela expansão da burocracia responde à mesma pressão que caracteriza aí a ampliação do setor de atividades terciárias de modo mais ou menos divorciado das reais exigências do desenvolvimento econômico, assumindo mesmo feições parasitárias ou de desperdício que em relação às atividades econômicas, se manifestam sob a forma do pequeno comércio ambulante,(...) e que na burocracia se apresentam no apego ao empreguismo público, na disciplina frouxa do trabalho dos servidores, etc. Já na região Sul, a expansão paralela da burocracia com o setor de atividades terciárias responde a mais eficiente participação do setor público no processo econômico, aliado a uma concepção ou necessidade da ajuda prestada pelo Estado aos particulares (...). Por outras palavras o empreguismo público torna-se menos intenso, à medida que outras oportunidades de emprego se multiplicam na sociedade (...) (VIEIRA DA CUNHA, 1963, p. 143-144).

Visão análoga desenvolveu-se na segunda metade dos anos 1960 e início dos anos 1970. Os prognósticos pessimistas com relação à capacidade de geração de emprego na indústria e nos serviços modernos acabaram por atribuir ao crescimento do emprego público –e também ao que ficou depois conhecido como o setor informal da economia – um caráter "espúrio". A hipótese era de "inchamento" do emprego no Estado, por conta do reduzido dinamismo do emprego moderno na indústria e no setor de serviços (PREBISCH, 1970, p. 32-35).

Posteriormente, no entanto, observada maior disponibilidade de informações sobre o mercado de trabalho para o período 1950-1980, foi possível verificar o grande dinamismo do emprego privado. Alguns autores consideraram, então, outra razão para o crescimento do emprego público: o aumento da provisão de serviços face ao vigoroso processo de industrialização e urbanização (SOUZA, 1980; TAVARES; SOUZA, 1981). Rezende e Castelo Branco (1976), considerando a composição do emprego público por setor de atividade nos 116 maiores municípios do país,[18] constataram, em 1970, a grande importância dos programas sociais. Nesse ano, 35% do emprego se concentrava nas atividades de ensino e assistência médica, seguido da administração pública (24%) e da defesa e segurança pública (22,6%).

Também o Estado era maior empregador nas grandes cidades. Enquanto cerca de 8,5% da População Economicamente Ativa (PEA) do país se constituía de empregados públicos, nos 116 maiores municípios o percentual atingia 15%.

18. Nas tabulações especiais do Censo Demográfico 1970 são considerados empregados públicos os indivíduos que recebem remuneração de órgão da administração pública federal, estadual, municipal ou autárquica – inclusive os empregados públicos regidos pela CLT, não abrangendo apenas os empregados nas atividades estatais. Ver Rezende e Castelo Branco (1976, p. 42).

Nas capitais, que concentravam as funções administrativas e maior proporção dos serviços de utilidade pública e social, o peso do emprego público era ainda maior, alcançando 17,5% da PEA, em contrapartida à participação média de 12% nos outros municípios.

Comparativamente, em 1950 existiam aproximadamente 1.027[19] milhão de empregados públicos, o equivalente a 6% da PEA e a 19,3% do emprego assalariado não agrícola. Em 1973, cerca de 3.351 milhões de empregados no setor público correspondiam a 8,5% da PEA e 19,4% dos assalariados não agrícolas. A expansão global do emprego público, a uma taxa média de 5,3% ao ano (a.a), no período 1950-1973, quando comparada à expansão na administração direta, a uma taxa média de cerca de 4,0% a.a, denotaria o aumento mais acentuado do emprego na administração indireta – autarquias e fundações – e nas empresas e sociedades de economia mista. Isto seria consequência do processo de descentralização administrativa característico da expansão do setor público do país neste período, como discutido anteriormente.

Nas esferas administrativas, a expansão do emprego foi maior no âmbito estadual e municipal. Entre 1950 e 1973, a taxa média de crescimento do emprego foi de 7,0% a.a. nos estados, 5,6% nos municípios e 3,8% na União, modificando a distribuição do emprego por níveis de governo: se em 1950 a União era o principal empregador (cerca de 50% do total), seguida pelos estados (cerca de 35% do total), em 1973 isso se inverteu. Cerca de 45% do emprego público passou a se concentrar nos estados e 35% no plano federal. A participação dos municípios praticamente não se alterou. Tal resultado refletiria a absorção de funções tipicamente urbanas por órgãos estaduais.

Para o período 1950-1980, Sanson e Moutinho (1987, p. 43-45), por estimativa indireta, contabilizaram cerca de 1,1 milhão de empregados públicos, em 1950; 1,6 milhão em 1960; 2,7 milhões em 1970 e 4,3 milhões em 1980. Para o último ano, via estimativa direta, duas outras fontes estimam valores que variam entre 4 milhões e 4,6 milhões (VEJA; VISÃO *apud* SANSON; MOUTINHO, 1987).

Essas estimativas revelam o crescimento do emprego público ao longo do período, com destaque para os anos 1970, quando, pelos cálculos dos autores citados, cerca de 1,6 milhão de indivíduos teriam sido incorporados ao setor público. Em relação aos ramos e classes de atividade, destacaram-se as atividades sociais, especialmente o ensino, secundado pela administração.

19. Em 1950, Vieira da Cunha (1963) contabilizou 512,6 mil empregados públicos. O número menor (-514.400) deve-se ao fato de o autor considerar apenas os indivíduos ocupados na administração pública.

6.2 De 1980 a 1990

Para a década de 1980, não há indicações precisas sobre a dimensão do emprego público. Uma referência encontrada atribui um número aproximado de seis milhões de empregados em 1985, em todas as esferas de governo, o que corresponderia a 15,8% do emprego não agrícola (SALDANHA; MAIA; CAMARGO, 1988).

As evidências sobre o emprego público se restringem ao comportamento do emprego na administração pública e nos outros ramos em que a presença do Estado é forte. Cacciamali e Lacerda (1994, p.142) observam que, entre 1979 e 1988, o emprego público cresceu em média 5,5% a.a., enquanto o emprego não agrícola cresceu somente 1,27% a.a. Ramos e Santos (1990, p. 83) avaliam que o emprego formal ficou estagnado no período 1980-1986 (0,4% a.a.), ao passo que o emprego público cresceu cerca de 6,1% a.a. Baltar (1996, p. 87-88) é menos pessimista em sua avaliação sobre a *performance* do emprego formal na década. Para ele, o crescimento do emprego formal, de cerca de 2,7% a.a, entre 1979 e 1989, mesmo aquém do crescimento da população urbana em idade para trabalhar (3,5% a.a.), foi expressivo, tendo em vista a estagnação econômica. De outra parte, o autor compartilha da avaliação geral sobre o bom desempenho do emprego público na década de 1980.

Com efeito, pela Relação Anual de Informações Sociais (Rais) – Painel Fixo, o crescimento do emprego na administração e serviços de utilidade pública respondeu pela expansão do emprego formal não agrícola na década. À exceção do setor serviços, em que também é forte a presença do setor público, nos demais ramos caiu o emprego. No subperíodo 1980-1984, notadamente caracterizado pelo descenso do mercado de trabalho, a queda no emprego urbano formal teria sido maior não fosse a expansão do emprego na administração pública.

TABELA 4
Evolução do emprego não agrícola formal – Brasil, 1980-1990 (1979 = 100)[1]

Anos	Administração Pública	Indústria de Transportes	Construção Civil	Serviços	Comércio	Utilidade Pública	**Total**
1980	105,60	102,60	96,06	102,80	99,35	104,04	**102,31**
1981	112,09	92,53	94,40	101,85	94,45	100,25	**99,35**
1982	119,15	92,01	86,37	102,34	83,48	101,87	**100,06**
1983	122,48	85,72	59,64	98,28	88,94	99,54	**96,20**
1984	132,13	90,63	57,30	101,38	87,85	99,74	**99,81**
1985	140,28	98,75	61,31	106,12	91,09	105,04	**105,55**
1986	150,86	109,62	66,43	107,63	94,79	107,17	**111,12**

(Continua)

(Continuação)

Anos	Administração Pública	Indústria de Transportes	Construção Civil	Serviços	Comércio	Utilidade Pública	**Total**
1987	157,22	105,15	60,54	109,60	91,79	107,32	**110,54**
1988	162,99	104,73	62,48	112,09	91,61	111,43	**112,03**
1989	164,13	108,75	56,85	114,25	93,46	116,55	**113,89**
1990	167,70	95,89	47,83	106,48	86,36	115,12	**106,64**

Fonte: Brasil (1996).
Nota: [1] Significa que 1979 é a base para comparações sobre a variação do emprego.

Por grandes regiões, a expansão do emprego público foi maior no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste (CACCIAMALI; LACERDA, 1994; RAMOS; SANTOS, 1990). Nas esferas de governo, aponta-se que, pelo menos para o período 1982-1985, o crescimento foi maior nos estados e nos municípios (CACCIAMALI; LACERDA,1994; MAIA; SALDANHA, 1988). De 649,1 mil novos empregos gerados entre 1982-85, 52% foram criados nos estados, 42% nos municípios e 5,9% na União (MAIA; SALDANHA, 1988).

TABELA 5
Evolução do emprego na administração Pública – Brasil e regiões, 1980-1990 (1979 =100)[1]

Anos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	**Brasil**
1980	102,00	106,99	103,01	108,03	108,65	**105,60**
1981	116,99	115,42	110,40	112,61	106,64	**112,09**
1982	134,54	122,21	114,79	126,81	111,72	**119,15**
1983	142,75	133,98	115,86	121,27	117,74	**122,48**
1984	159,58	146,66	119,23	124,31	157,62	**132,13**
1985	180,90	163,96	125,61	129,84	154,18	**140,28**
1986	207,98	180,98	133,04	136,44	165,87	**150,86**
1987	210,92	190,28	139,62	140,24	169,62	**157,22**
1988	226,78	199,28	143,61	140,56	182,83	**162,99**
1989	238,64	202,07	144,11	141,09	180,23	**164,13**
1990	235,11	203,15	148,08	144,88	188,91	**167,70**

Fonte: Brasil (1996).
Nota: [1] Significa que 1979 é a base para comparações sobre a variação do emprego.

Na época, a simultaneidade da crise do mercado de trabalho, do ocaso do Regime Militar e da transição política contribuiu para a emergência das visões do Estado como "empregador de última instância", com traços político-eleitorais.

Para Ramos e Santos (1990), o regime oriundo em 1964, não se descuidando de sua legitimação eleitoral, teria criado empregos no setor público para controlar a transição política, principalmente nas regiões mais atrasadas. Cacciamali e Lacerda (1994) identificaram na expansão do emprego público na década de 1980 um mecanismo de compensação para atenuar os impactos da crise e manter a fidelidade dos grupos políticos regionalizados. Isto seria a contrapartida da inexistência de políticas trabalhistas ativas e das limitações do sistema de proteção para os desempregados, sobretudo nas esferas estadual e municipal e nas regiões mais pobres. Segundo Henrique (1999, p. 139), nos anos 1980, a expansão do emprego público ocorreu *pari passu* à desvalorização dos salários, o que pode ter contribuído para a proliferação de empregos mal remunerados, principalmente nas regiões mais pobres, o que expressaria a política de ampliação do emprego público à base de reduções do salário real.

Com efeito, as análises tendem a convergir para a hipótese de que em situações de crise fiscal e financeira do Estado os salários, em vez do emprego, tendem a ser a variável primeira de ajuste nos gastos com pessoal (GINNEKEN, 1990; MARSHALL, 1990).

No entanto, o bom desempenho do emprego público no decênio não significa que o setor público empregasse excessivo número de pessoas. Em relação à PEA e à população do país, o emprego é menor que nos países desenvolvidos. Nos Estados Unidos, a relação emprego público – PEA era de 16,6% em 1982; no Brasil, era de 8,16% em 1986. Já a relação emprego público – população era de 8,1% nos Estados Unidos em 1980; no Brasil, de 3,42% em 1986. Sendo país de tradição liberal, sobre os Estados Unidos não pesam críticas à presença em "demasia" do Estado. Mesmo assim, neste país a proporção entre o emprego público e o conjunto da população é o dobro da do Brasil (PETERS, 1985, p. 235; MARSHALL, 1990, p. 10, RAMOS; SANTOS, 1990, p. 77).

Do mesmo modo, o emprego público nas regiões mais pobres não é maior do que no Centro-Sul. A relação emprego público – PEA era, no Nordeste, 8,6%, e no Sul e Sudeste, 7,2% e 7,4%, respectivamente. Argumenta-se que o maior peso do emprego público no emprego formal do Nordeste (34,8%) frente às regiões Sul e Sudeste (18,3% e 15,5%, respectivamente), deve-se ao maior grau de informalidade do trabalho na região (RAMOS; SANTOS, 1990, p. 77).

Em resumo, embora não se tenha informações mais apuradas sobre a dinâmica do emprego público nos anos 1980, há consenso a respeito do seu bom desempenho, à base do que ocorreu nos ramos com forte presença do Estado. Assim, o emprego público teria cumprido um papel compensador no mercado de trabalho urbano nos anos 1980, com caráter particularmente anticíclico no período 1981-1984.

6.3 O emprego público por classe de atividades: 1940-1991

A partir dos anos 1940, os censos demográficos passaram a disponibilizar a distribuição do emprego por *classes de atividade*. Ao se reunir aquelas que perfazem o grosso das atividades públicas, têm-se uma visão aproximada do emprego público por áreas de atuação estatal. A tabela 6 assim procede. Nela é nítida a grande expansão da atividade *ensino público*. Ela incorporou no período 1940-1991 o maior contingente de servidores, cerca de 2,1 milhões ou 36% do total. Em segundo lugar, aparece *administração pública municipal*, com cerca de 800 mil servidores, seguida de *assistência médica*, com aproximadamente 630 mil, e *saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos*, com aproximados 615 mil (ou respectivamente: 15%, 11% e 10% do total de novos servidores). Isto significa dizer que quase três quartos da expansão total do emprego público em cerca de cinquenta anos deu-se nas atividades mencionadas.

As informações que constam da tabela 6 permitem ainda identificar os impactos sobre o quadro de servidores advindos das opções feitas em algumas áreas de política. No setor de transportes, por exemplo, a escolha que o governo JK fez por implementar o transporte rodoviário em detrimento do ferroviário levou à redução contínua da categoria dos ferroviários no setor público. Nos serviços de saneamento e melhoramentos urbanos, a grande expansão do pessoal ocorreu na década de 1970, quando o crescimento em face do intenso processo de urbanização em curso desde os anos 1950 foi de quase 2,6 vezes, denotando o atraso do Estado na provisão de infraestrutura urbana.

A administração municipal, embora detendo o segundo maior crescimento no número de servidores em todo o período, apresentou redução nas décadas iniciais de 1940 e 1950. Foi a partir dos anos 1960 que o emprego público cresceu de forma vigorosa na área administrativa. Como já se afirmou anteriormente, o emprego na administração municipal cresceu *pari passu* à expansão do emprego na área social, especialmente a partir dos anos 1970, na provisão de serviços básicos de educação e saúde. Outro fator que poderia ter contribuído é o processo de criação de municípios, já que, uma vez criado, o município requer a estruturação da sua máquina administrativa. A tabela 6 evidencia a vinculação do processo de criação de municípios às fases de democratização do país. Como se pode perceber, o início dos anos 1960 até o golpe militar foi particularmente pródigo na criação de municípios, o mesmo ocorrendo após a CF/88. Por sua vez, a criação de municípios foi deveras reduzida nos anos 1970 e 1980. Entretanto, considerando-se que essas foram décadas de vigoroso crescimento do emprego administrativo municipal, é possível que outros fatores tenham respondido pelo aumento. Como já se afirmou anteriormente, alguns analistas do período, , associam o crescimento do emprego municipal à atuação do Estado como empregador de última instância, especialmente nos anos 1980 (CACCIAMALI; LACERDA, 1994).

Nas classes de atividade referentes à segurança externa, têm-se aumento mais estável do contingente das Forças Armadas, principalmente do Exército, que concentra o grosso das tropas. No âmbito da segurança pública, todas as classes de atividades apresentam crescimento vigoroso no período, sobretudo após os anos 1970. Esse desempenho está vinculado ao aprofundamento do processo de urbanização e aos problemas intrínsecos à vida urbana.

TABELA 6
Pessoal por classes de atividade do setor público brasileiro – 1940-1991

Classes de atividade	1940	1950	1960	1970	1980	1991
Transporte ferroviário	157.040	196.353	212.898	169.959	134.926	106.730
Serviços postais, telegráficos e de rádio comunicação	24.853	38.269	56.229	69.070	74.424	55.561
Telefones	10.372	15.253	20.944	50.460	143.451	157.468
Saneamento, abastecimento e melhoramentos urbanos	16.750	80.498	72.362	158.428	410.729	632.764
Ensino público	75.866	149.088	294.629	735.888	1.240.780	2.175.543
Assistência médico-hospitalar pública		32.677	75.946	132.798	371.511	661.781
Previdência social pública					118.093	114.234
Poder Legislativo		3.833	15.197	12.072	29.388	102.734
Justiça e atividades auxiliares	18.969	29.879	48.615	75.678	117.717	207.780
Administração pública federal	63.212	48.617	47.124	107.988	245.341	207.745
Administração pública estadual	53.142	68.383	79.618	113.907	262.188	308.432
Administração pública municipal	83.234	75.101	65.932	150.120	455.203	888.292
Administração autárquica	5.617	31.210	18.336	12.909	11.021	10.085
Administração pública outras	9.242	3.744	88.847	160.816	12.257	60.481
Forças Armadas	103.009	162.971	218.903	253.708	270.636	295.012
Exército	79.103	99.137	130.033	155.663	154.870	160.159
Aeronáutica	4.453	32.026	39.448	48.749	56.478	69.473
Marinha	19.453	31.808	49.422	49.296	59.288	65.380
Corpo de Bombeiros	3.738	3.756	6.286	10.779	19.543	40.389
Polícia Militar	40.832	44.929	68.237	149.100	185.365	296.030
Polícia Civil	16.875	35.792	49.587	75.410	102.360	139.183
Outros	6.378	4.429	6.222	29.854	11.265	20.724
PEA ocupada	14.656.995	17.336.000	22.538.786	28.959.266	42.271.526	55.293.306
Total das classes	**689.129**	**1.024.782**	**1.445.912**	**2.468.944**	**4.216.198**	**6.480.968**
Total das classes em todos os anos	**596.720**	**838.277**	**1.157.486**	**1.970.344**	**3.249.935**	**4.888.028**
PEA ocupada com o total das classes (%)	4,70	5,91	6,42	8,53	9,97	11,72
PEA ocupada com as classes em todos os anos (%)	4,07	4,84	5,14	6,80	7,69	8,84

Fontes: Censos Demográficos/IBGE e dados da pesquisa emprego e trabalho no setor/Ipea.

7 O EMPREGO PÚBLICO EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DO "AJUSTE" DOS ANOS 1990

7.1 A Constituição Federal de 1988, o sistema de mérito e o servidor público civil

Após vinte anos de regime militar, a CF/88 buscou superar o legado autoritário por meio da construção do Estado Democrático de Direito. Isso requeria incorporar as demandas por inclusão social e política forjadas no processo de redemocratização do país, permitindo-lhes efetividade na forma de políticas de Estado, bem como ampliar as competências de órgãos e instituições como o Ministério Público da União e a Defensoria Pública, para o controle do Estado e a defesa de direitos. Para tanto, fazia-se necessária a redefinição do sistema administrativo e da máquina pública em bases democráticas de funcionamento e com capacidade de atuação efetiva.

Assim, a CF/88 estabeleceu o concurso público como única e exclusiva forma de efetivação em cargo público, vedando peremptoriamente a estabilidade de não concursados. Para além de uma questão de eficiência e profissionalização da máquina, o mecanismo do concurso público passou a ser parte integrante do desenvolvimento da democracia no país.

A Constituição estabeleceu, ainda, o regime jurídico único na administração direta e nas autarquias e fundações, como explícito no seu Art. 39, o que impedia a diversidade de contratações no setor público. O uso do termo *servidor público civil*, em correspondência aos conceitos de *civil servant* e *civil service*, era indicativo de que a intenção foi à profissionalização do serviço público por meio da construção de burocracias de Estado do tipo racional-legal. No entanto, não houve menção explícita ao regime de direito, se público ou privado. Tal veio a ocorrer na Lei nº 8.112/1990, quando se definiu pelo regime de direito estatutário ou público. A extensão do regime jurídico único para autarquias e fundações – estas formalmente pessoas jurídicas de direito privado – aproximou-as significativamente da administração direta.

A Constituição, por fim, estabeleceu os direitos de sindicalização e de greve para o servidor público, corroborando o que já ocorria. O processo de redemocratização do país contara com a participação organizada de categorias profissionais de servidores públicos que desafiaram as leis de exceção do Regime Militar proibitivas do uso do instrumento de greve e da organização sindical de servidores.

7.2 O emprego público no pós-1988

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 realizou-se em meio à crise financeira e fiscal do Estado, que desde fins dos anos 1970 fora inviabilizando as bases políticas de sustentação do Regime Militar em torno do projeto de

modernização conservadora.[20] Em fins da década de 1980, o longo processo de estagnação econômica, a alta inflação, o *déficit* público e a crise da dívida externa reforçaram a tese que atribuía os problemas econômicos do país à forma como ocorrera o crescimento do Estado e sua ação desenvolvimentista. A máquina estatal teria crescido incorporando interesses particulares e superpondo estruturas para cobrir funções negligenciadas pelos órgãos formalmente responsáveis, o que contribuiu para a elevação do gasto público, o excesso de pessoal e os baixos níveis de eficiência estatal.

Nos anos 1980, paralelamente aos movimentos que levaram à conformação do texto da nova Constituição, difundiu-se a ideia de reorganização do Estado. Havia o sentimento, compartilhado por grande parte da elite influente, de que era necessário reduzir o Estado e restringir o seu papel.[21] Ademais, o tema da "governabilidade" passou a fazer parte das discussões acadêmicas: a multiplicação de conflitos e interesses na democracia teria afetado a capacidade de decisão e a eficácia das políticas públicas. Para construir a institucionalidade democrática em meio a constrangimentos fiscais e financeiros, dever-se-ia limitar o número de atividades sob responsabilidade do Estado. Para atender certas demandas, haveria que suprimir outras. Nos anos 1990, aquele termo foi associado à ideia do *good governance*, à capacidade de implantar reformas em direção ao mercado e criar as condições institucionais geradoras de confiabilidade para o grande capital.

No plano internacional, desde fins dos anos 1970 as experiências dos governos Reagan e Thatcher e a mudança geral de mentalidade sobre o que o mundo não desenvolvido deveria fazer para a retomada do crescimento econômico sinalizavam o conteúdo da reforma mais ampla do Estado: liberalização do comércio, privatizações, equilíbrio orçamentário e controle da taxa cambial, o que ficou conhecido como o *Consenso de Washington*.

No âmbito administrativo, o conjunto de ideias enfeixadas na New Public Manegment (NPM) deu o tom da reforma a ser proposta. Originária dos países anglo-saxões, a NPM apregoava a incorporação dos princípios da gestão privada nas instituições públicas: ênfase nos resultados, contratualizações e autonomia gerencial. Para isso, propunha transformar as entidades e órgãos públicos em agências que se relacionassem com a administração central em termos contratuais (ou como quase-mercados) e terceirizar atividades como forma de estimular a competição e reduzir custos.

---

20. A esse respeito ver Carvalho (2005, p. 127-130).

21. Todos eram a favor da redução do tamanho do Estado, da elite empresarial, acostumada em tempos de crise a criticar o estatismo e o empreguismo de Estado, a conservadores como Simonsen, passando por liberais-pragmáticos como Mailson da Nóbrega e setores políticos como os representados pelo senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), que em discurso no Senado se pronunciou pela necessidade de "*modernizar as relações entre Estado, empresa e sociedade, eliminando uma burocracia que em seu braço tradicional é preguiçosa e incompetente e no seu braço modernizante é tecnocrática*" (FIORI, 1990, p.147).

Efetivamente, algumas das propostas do NPM encontraram eco no diagnóstico sobre o cotidiano da administração pública brasileira: burocratização excessiva, na forma de um cipoal de normas e regras, muitas vezes em desacordo entre si; inclinação comportamental de cumprir a lei em sua forma, mas burlar o seu espírito; controle maior dos meios que dos fins, e, por isso, a não preocupação com os resultados; e hierarquização excessiva das estruturas, implicando em enrijecimentos e custos mais elevados.

Assim é que, na virada dos anos 1990, logo após a promulgação da CF/88, teve início a reforma do Estado no Brasil por meio das privatizações, no governo de Fernando Collor. Em março de 1990, o governo enviou ao congresso a Medida Provisória (MP) nº 115, que depois se transformou na Lei nº 8.031, estabelecendo o Programa Nacional de Desestatização. É possível distinguir duas fases no programa. Na primeira, no período 1990-1994, as privatizações ocorreram em ritmo mais lento e o programa funcionou como sinalizador do compromisso de governo com as reformas orientadas ao mercado, como parte da estratégia governamental de tornar o país atraente aos fluxos de capitais externos. A primeira estatal vendida foi a Usiminas, em fins de 1991; a privatização de estatais teve seguimento nos setores de siderurgia e fertilizantes e na maioria das empresas do setor petroquímico. No segundo momento, o governo FHC acelerou o ritmo e ampliou o alcance da privatização para os estados. Foram privatizadas empresas nas áreas de mineração, eletricidade, portos, ferrovias, telecomunicações, água e esgotos, além de bancos. Até 1998 tinham sido privatizadas 57 estatais federais e 24 empresas e bancos estaduais e vendida a participação acionária em outras 13.

As medidas restritivas do quadro de pessoal iniciaram no governo Collor. De início, 60 mil servidores foram colocados em disponibilidade. Mas, por toda a década, a orientação que produziu efeito mais permanente sobre a redução de pessoal no âmbito federal foi à restrição, e mesmo a suspensão, de concursos públicos. Assim, a nomeação por concurso declinou de forma contínua nos anos 1997, 1998, 1999 e 2000, atingindo respectivamente 9 mil, 7,7 mil, 2,1 mil e 1,5 mil concursados. Em contrapartida, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), órgão subordinado ao Ministério da Fazenda (MF), contabilizava, em 2000, 8,9 mil terceirizados em postos-chave da administração, alocados na Presidência da República, em 19 ministérios e em outros órgãos. Admitidos à revelia de concursos públicos, os terceirizados eram contratados por organismos internacionais, seguindo critérios que muitas vezes beneficiavam parentes e afilhados políticos de ministros (GRAMACHO, 2001).

Outra medida importante no período foi o Plano de Demissão Voluntária (PDV), adotado pela União e por muitos governos estaduais. Se a adesão ao PDV

federal foi numericamente insignificante – em 1996, de um total de 570 mil servidores civis, 7,8 mil aderiram ao plano e, em 1999, de 510 mil servidores, 5,7 mil aderiram –, nos estados ela foi mais significativa. No biênio 1994-1995, quase 100 mil servidores em 11 estados deixaram o serviço público (BRASIL, 1999; GRAMACHO, 2001; ABRUCIO; FERREIRA COSTA, 1998).

8 A REFORMA ADMINISTRATIVA E O PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DE ESTADO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), de 1995, identifica no Decreto-Lei nº 200/1967 o início da *administração gerencial* e um *marco na tentativa de superação da rigidez burocrática*. Esta trajetória teria sofrido retrocesso com a CF/88, que contribuiu para o engessamento, a burocratização e o encarecimento da máquina pública, sendo necessário, portanto, emendá-la.

Imbuída do "espírito gerencial", a EC nº 19/1998 promoveu 77 alterações permanentes na Constituição Federal. A terminologia *servidor público civil* foi substituída por *servidor público*. A primeira, que remete ao regime jurídico público, ficou restrita às atividades exclusivas de Estado, podendo o restante, em tese, ser contratado pelo regime jurídico privado. Com isso, retomou-se a situação anterior à CF/88, de dualidade de regimes jurídicos no serviço público. Ademais, produziram-se modificações na Lei nº 8.112/1990 com o intuito de suprimir "privilégios" e aproximar os dois regimes de trabalho: a estabilidade do servidor foi condicionada, passando a ser justificada a demissão por insuficiência de desempenho, e o período de estágio probatório foi ampliado de dois para três anos. Extinguiu-se a isonomia de vencimentos entre os servidores dos três poderes e assegurou-se a revisão anual de salários, cabendo a cada poder definir o índice.

Esse conjunto de medidas, associadas à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, atrelaram os gastos com salários e pensões, nas três esferas e níveis de poder, ao desempenho fiscal. Para a esfera federal, ficou estabelecido que essas despesas poderiam comprometer o máximo de 50% da receita líquida. Nas esferas estadual e municipal, esse percentual ficou em 60%. Além disso, as demissões foram autorizadas – primeiro dos não estáveis e depois dos estáveis – todas as vezes que fossem ultrapassados esses tetos.

No âmbito do PDRAE, face à heterogeneidade da máquina pública e à existência de funções estratégicas de Estado, inclusive as de formulação, regulação e avaliação das políticas públicas, foi proposto um pacote de medidas: *i*) para o núcleo estratégico do Estado, a manutenção e mesmo o reforço das características básicas da administração burocrática, o que incluiu a definição e posterior criação de carreiras típicas de Estado; *ii*) para as autarquias e fundações, sua transformação em agências executivas e reguladoras com modelo institucional novo, de

espírito gerencial, à base da autonomia institucional e de contratos de gestão, sendo prevista a avaliação de desempenho, o controle por resultados e a preocupação com o atendimento dos usuários; *iii*) nas áreas em que o Estado concorre com o setor privado, mas que, por sua relevância, não interessariam ser completamente privatizadas, a criação de organizações sociais; e *iv*) para as demais áreas, a privatização de bens e serviços destinados ao mercado.

Os balanços da reforma[22] apontam que, por vários motivos, ela foi inconclusa e parcial. Entre 1996 e 2002, apenas uma agência executiva foi instituída, o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), quando a intenção era estabelecer, por meio delas, o novo desenho organizacional da administração pública, baseado em agências autônomas, ágeis e flexíveis, controladas de forma precisa e objetiva. Melhor sorte tiveram as agências reguladoras, dado que foram criadas em maior número e em áreas relevantes de atuação. Contudo, permaneceram problemas com respeito à definição do seu grau de autonomia frente ao governo e aos interesses econômicos regulados, bem como à sua real capacidade de atuação, em virtude da insuficiência de quadros técnicos qualificados. A crise energética, do fim dos anos 1990, e a da aviação civil, em meados dos anos 2000, evidenciam essas dificuldades. Nos últimos anos, a realização de concursos se propõe a resolver o problema de pessoal das agências.

No caso das organizações sociais (OS), a Lei nº 9.637/1998 estabeleceu seu marco legal e área de atuação: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação e proteção do meio ambiente, saúde e cultura. Porém, poucas OSs foram criadas. Em 2002 havia cinco OSs no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), em que é mais comum a autonomia institucional nas relações com agências de fomento, associações profissionais e mesmo com o mercado. Na área do ensino, as instituições se opuseram ao projeto de "publicização" e nenhuma OS foi criada no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Há ainda problemas com respeito a sua definição: resultariam da transferência de organizações públicas para grupos organizados da sociedade civil, à maneira das antigas fundações, ou se constituiriam de organizações civis criadas para gerir atividades, antes da alçada do poder público?

9 O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL HOJE

9.1 Os números atuais do emprego público

O país já conta com um exército de 10,2 milhões de empregados públicos, na condição de estatutários, celetistas, militares e outros – os "precarizados" do serviço público. Cerca da metade deles na esfera municipal, 35% na estadual e o

22. Um bom resumo encontra-se em Costa (2002).

restante, 15%, na União. Como se pode observar na tabela 7, em menos de duas décadas, cerca de 2,8 milhões de novos empregados foram incorporados às instituições e órgãos estatais nas três esferas de governo.

TABELA 7
Emprego público por esfera de governo no trabalho principal – 1992-2007
(Em milhares)

Esferas de governo	1992	1995	1999	2002	2007
Federal	1.477	1.443	1.440	1.247	1.565
Estadual	3.362	3.442	3.154	3.265	3.502
Municipal	2.666	2.958	3.228	4.101	5.205
Total	**7.505**	**7.843**	**7.949**	**8.613**	**10.279**

Fontes: PNAD/IBGE (1992-1999) e Pesquisa Emprego e Trabalho no Setor Público/Ipea (2002-2007).
Elaboração própria.

Esse crescimento apresenta diferenças significativas por esferas de governo. Na União, o decréscimo absoluto dos anos 1990 e início dos anos 2000, correspondente aos governos Collor e FHC, denotam a opção por reduzir o papel e as funções do Estado. Nos anos 1990, as políticas de enxugamento e privatização de estatais, sobretudo federais e estaduais, levaram à redução de quase 500 mil empregados nos ramos de atividade em que essas empresas atuavam. E também foi reduzido ou estagnou o número de empregados nas ocupações-fim, da União, nas áreas de saúde e ensino: auxiliares do serviço médico, guardas sanitários, médicos e docentes do ensino superior. No período entre os anos 2002 e 2007, quase todo correspondente ao governo Lula, essa tendência se reverteu, sobretudo considerando-se a área educacional: 17,2 mil professores de ensino superior foram incorporados às instituições do governo federal, uma das maiores taxas de crescimento ocupacional no período.

Os números do emprego municipal impressionam. Em cerca de 15 anos, mais de 2,5 milhões de novos empregados públicos, espalhados por mais de 5,5 mil municípios. Essa tendência reforça o processo de municipalização dos serviços sociais básicos desde os anos 1970 e a sua universalização no período mais recente. Nos anos 1990, as ocupações municipais que mais cresceram foram as de professor de primeiro grau inicial, médico, enfermeiro diplomado e guarda sanitário. A tabela 7 evidencia que os anos 2000 seguem essa tendência.

Esses números denotam que a gestão do emprego e do trabalho no setor público é uma questão municipal por excelência. Mas, em se tratando das políticas sociais, a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo reserva à União importante papel de coordenação, acompanhamento e avaliação das políticas e de seus resultados. Dadas as características do federalismo brasileiro, o que ocorre na União tende a se reproduzir nos estados e municípios. Assim, embora

diminuto o emprego federal, proporcionalmente às outras esferas, melhorias na gestão pública federal tendem a se refletir nos outros níveis de governo.

9.2 A gestão pública no governo Lula

Na medida em que o país resolveu razoavelmente bem os problemas macroeconômicos de curto prazo – estabilização econômica e governabilidade orçamentária – e as perspectivas de expansão dos investimentos públicos e privados se consolidaram, a gestão pública entrou na agenda de governo de forma mais efetiva, no segundo mandato do governo Lula, tendo sido inserida na Agenda Nacional de Desenvolvimento como preocupação de longo prazo.[23]

Na perspectiva de que o Estado tem um papel a cumprir no desenvolvimento do país e na redução das desigualdades e de que o Brasil é hoje uma sociedade complexa, na qual estão colocados novos problemas e desafios – envelhecimento da população, novas questões juvenis, universalização deficiente dos serviços sociais sob o dilema quantidade *versus* qualidade, entre outros –, diagnostica-se a insuficiência da ação estatal nos novos tempos. Amaral e Silva (2007) identificam os problemas da administração pública no peso do passado, e as suas potencialidades no uso das novas tecnologias de informação, que permitem mudanças nos processos de trabalho.

À administração federal caberia desenvolver novos modelos de coordenação e gestão, capazes de promover a integração dos diversos órgãos, bem como possibilitar melhor coordenação entre as esferas de governo. Em suma, os autores identificam como problema maior as falhas de coordenação, que dificultariam ações mais integradas entre as partes constituintes da coisa pública. Mas, sendo esse o problema, é ingênuo se fiar apenas no uso das novas tecnologias de informação. Em não se resolvendo os problemas advindos do passado, o futuro permanece uma promessa: o *modus operandi* herdado pelas organizações públicas é o que precisa ser modificado. O cotidiano de formalidade estéril, ação compartimentada e fechada em si e todos os "ismos" conhecidos é o que impede o pleno uso das novas tecnologias como ferramentas para se efetivarem as mudanças.

Outra visão importante se situa em torno da Agenda Nacional de Gestão Pública, estabelecida em 2009 como iniciativa do então Ministro da Secretaria de Ação Estratégica, Mangabeira Unger, juntamente com Jorge Gerdau, empresário e presidente-fundador do movimento Brasil Competitivo. A primeira coisa a ressaltar é o inusitado da associação: representantes do Estado e da iniciativa privada se sentaram para discutir os problemas da gestão pública, conseguindo formular

23. Uma visão sobre a gestão pública no governo Lula foi formulada por Paulo Bernardo Silva e Helena Kerr do Amaral, respectivamente, Ministro do Planejamento Orçamento e Gestão e presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), ver Amaral e Silva (2007).

um diagnóstico comum e apontar soluções como resultadas da discussão conjunta. Essas duas personalidades situam o conteúdo das inovações institucionais, em todos os setores das políticas públicas, no meio do caminho entre o paradigma gerencialista e a construção da burocracia racional-legal weberiana.

Os dois autores distribuem a agenda de discussão em cinco temas básicos: burocracia profissional e meritocracia; qualidade da política pública; pluralismo institucional; repactuação federativa nas políticas públicas; e papel dos órgãos de controle. Para cada um desses temas, estabelecem um diagnóstico de problemas, propõem soluções e apontam desafios. O interessante da iniciativa é que, observada a complexidade do tema, a agenda nacional enfeixa o conjunto de questões mais relevantes, estabelecendo a base para a discussão comum. E situa a questão, corretamente, em uma perspectiva de longo prazo. Efetivamente, as reformas administrativas que lograram êxito, as de efeito duradouro, foram justamente as que conseguiram mobilizar as energias criativas da sociedade. As outras não passam de choques, esquecidas logo após que deles se recupere.

Podem-se elencar no governo Lula alguns elementos estruturantes da gestão da administração pública. Em primeiro lugar, foi autorizado, no período 2003-2007, o preenchimento de 100 mil vagas por meio de concurso, parte delas para substituir terceirizados. Percebe-se, nessa iniciativa, o compromisso de profissionalizar o serviço público. Houve, nesse aspecto, clara ruptura com relação ao governo anterior. Há também a preocupação em realizar contratações de pessoal mais qualificado para áreas em que se vislumbra necessidade maior de servidores. Na Petrobras, por exemplo, as contratações visam aumentar o quadro de pessoal de modo a dar conta da exploração das reservas de petróleo recém-descobertas, nos termos do papel que a empresa se propõe desempenhar. Além disso, houve contratação de quadros técnicos nas áreas de regulação e controle das relações público-privadas, com realização de concursos para o preenchimento de vagas nas agências de regulação e para as áreas de auditoria e controle técnico de obras contratadas. E, como já referido anteriormente, a grande abertura de vagas para professores decorrente da expansão do ensino de terceiro grau – tecnológico e universitário – merece ser lembrada.

Contudo, não há evidências de que as vagas sejam criadas em uma perspectiva macro, correspondente a uma gestão estratégica de pessoal. O mais usual, e que não parece ter sido superado, é que os órgãos, face às necessidades, demandem a abertura de vagas, e o Ministério do Planejamento, em suas instâncias, estabeleça o rateio por critérios como necessidade de reposição de vagas, histórico das contratações por órgão etc.[24]

24. Essa impressão foi formada a partir de conversas informais com técnicos e gestores da Secretaria de Recursos Humanos (SRH) e da Secretaria de Gestão (Seges) do MPOG.

No âmbito da ação administrativa, à primeira vista, o governo Lula dá continuidade à reforma gerencialista dos anos FHC. A definição da política salarial a partir da clivagem entre carreiras típicas de Estado e outras carreiras, como é visível na Lei nº 11.890/2008, é um indício disso. No entanto, ciente de que nos anos FHC parte do pessoal das funções de Estado se constituía de terceirizados, o desenvolvimento dessas carreiras por meio da abertura de novas vagas a serem preenchidas por concurso e da política salarial diferenciada é mais um indício da opção pela profissionalização do serviço público.

Adicionalmente, o governo Lula tem promovido algum avanço no que diz respeito à atualização do marco legal. A definição de critérios para a ocupação de cargos comissionados no serviço público – Lei nº 5.497 de julho de 2005 – é um exemplo. A legislação pertinente à instituição das personalidades jurídicas de direito privado – projeto de Lei Complementar nº 92/2007 – é outro. Por fim, a constituição de comissão para elaborar anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal, que se propõe a substituir o Decreto-Lei nº 200/1967, ainda em voga no que se refere à definição das classes de entidades que compõem a administração direta e indireta, é outra iniciativa de destaque.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção material do Estado nacional, após os anos 1930, trouxe a necessidade de profissionalização do serviço público, com a possibilidade aberta a todos de ascensão aos cargos e às carreiras de Estado, por meio de concursos. Contudo, a emergência do sistema de mérito e a maior profissionalização administrativa não foram garantia de que as formas pretéritas de acesso aos cargos fossem superadas, nem de que a lógica da coisa pública se impusesse sobre a particular. O comum foi a primeira existir na forma da lei, cumprida mais na letra que no espírito, enquanto subsistem as lógicas particularistas.

No dia a dia dos órgãos públicos é comum prevalecer o particularismo: os recursos são monopolizados por *big bosses*, que assim se fazem à base de esquemas do tipo "antiguidade é posto", ou por meio da distribuição de benesses na teia construída de dependentes. Privatiza-se a coisa pública nas organizações. Nesse processo, perdem-se de vista os papéis e funções institucionais destas, burocratizam-se ao extremo os procedimentos ou são atribuídos a eles caráter meramente formal.

Desde a CF/88, em que pese a necessidade de aperfeiçoamentos do sistema de mérito, vem melhorando significativamente o perfil profissional dos servidores públicos. Selecionados via concursos, eles detêm altos níveis de instrução formal. Por outro lado, persistem, no geral, baixos níveis de eficácia das organizações públicas. Estas, na prática, esterilizam talentos e recursos humanos.

Alguns propõem a importação do *modus operandi* da iniciativa privada. Imbuídos da ideia de que as burocracias são incapazes de representar o interesse geral, propõem relações de trabalho mais próximas às do setor privado, por meio da transformação dos órgãos públicos em entidades quase privadas, terceirizando suas atividades e deixando ao Estado a função de assegurar o cumprimento dos contratos. As reformas gerencialistas têm esta finalidade. O balanço delas, contudo, indica que a solução não é simples.

John Gray, avaliando a experiência inglesa da reforma administrativa, observa que, em vez de melhorar o desempenho do serviço público, ela resultou na perda de confiança dos cidadãos em relação ao Estado.[25] Segundo o autor, a maioria dos ingleses, se pudessem, optaria por obter no mercado os serviços prestados pelo Serviço Nacional de Saúde (NHS), pelos correios e pelo sistema de benefícios sociais. Após anos de *thatcherismo*, esses serviços teriam se tornados irregulares e pouco confiáveis. Algo inusitado na Inglaterra, onde diferentemente de países como Itália e Grécia, os cidadãos, durante muito tempo, confiaram no Estado. A crença de que o Estado não passa de uma enorme companhia de serviços fez dele um leviatã cambaleante. O dilema inglês de hoje, conclui Gray, é que, se não se pode mais voltar no tempo – o Estado de outrora atuava em uma sociedade hierarquizada e mais coesa que deixou de existir –, permanece o desafio de reconstruir um Estado eficaz, como pré-requisito para a existência da sociedade liberal. Também Hans-Ulrich e Guy (2008) observam que o balanço das reformas gerencialistas não indica melhor desempenho das organizações antes públicas que se tornaram autônomas e passaram a prestar serviços de forma contratualizada.

A CF/88 se definiu pela universalização dos serviços sociais básicos. Mais recentemente, o acesso de milhões de brasileiros a níveis de consumo mais elevados, em parte devido à ação governamental de recuperação do poder de compra do salário mínimo e de implantação efetiva de políticas sociais de corte universalistas, tende a pressionar pelo acesso a mais e melhores serviços públicos. O desenvolvimento social do país vai depender de como o Estado brasileiro, em seus três níveis de atuação, vai responder a esse desafio.

25. Ver Gray (2008).

REFERÊNCIAS

ABREU e SILVA, G. L. O DASP e a reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 105, n. 1, p. 11-25, jan./abr. 1970.

ABRUCIO, F. L.; FERREIRA COSTA, V. M. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. **Pesquisas**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 12, 1998.

AMARAL, H. K.; SILVA, P. B. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**, Brasília, ENAP, p. 7-17, 2007.

ARAÚJO, T. P.; SOUZA, A. V. Empleo y salarios en el sector público del Brasil: comparaciones interregionales y el caso de la región metropolitana de Recife. *In*: MARSHALL, A. (Comp.). **El Empleo público frente a la crisis**. Estudios sobre América Latina. Genebra: International Institute for Labour Studies, 1990.

BALTAR, P. E. A. Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 75-111, jun. 1996.

_____ . *et al*. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. *In*: OIT e MTE. **Brasil - Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.

BATISTA JR., P. N. Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 16-38, 1985.

BATISTA, L. M. G.; CAVALCANTI, J. H. D. **Administração de pessoal no serviço público**: regime jurídico único. *In*: Capacitação para o desenvolvimento de recursos humanos de saúde CADRHU. (Org.). PARANAUAA, S. J.; CASTO, J. L. UFRN, 1999. Disponível em: <http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos_apoio/pub04U3T2.pdf>. Acesso em: 20/09/2010.

BELTRÃO, R. E. V.; ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 6, p. 113-144, nov./dez. 1998.

BRASIL. Presidência da República (PR). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. Ministério do Trabalho. **Painel Fixo da Rais 1979/1992**. Secretaria de Políticas de Emprego e Salário. Brasília, 1996.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Boletim estatístico de pessoal do ministério de orçamento e gestão**. Brasília: MOG/SEEAP, n. 37, abr. 1999.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília: Imprensa Nacional, abr. 2009.

BRASILEIRO, A. M. **O município como sistema político**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1973.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 24-38, jul./set, 1997a.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – uma perspectiva comparativa sobre a reforma do Estado. Rio de Janeiro: 1997b.

BRIGGS, M. R. Evolução da administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 13-19, ago.1938.

_____. O serviço público federal no decênio Getúlio Vargas. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 217-225, abr. 1941.

CACCIAMALI, M. C.; LACERDA, G. N. Processo de ajustamento, emprego público e diferenciações regionais dos mercados de trabalho no Brasil nos anos 80. *In*: LAVINAS, L.; CARLEIAL. L. M. F.; NABUCO, M. R. (Org.). **Integração, Região e Regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

CADERNO especial: privatização. Brasil lidera privatização no mundo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 de abr. de 1998a.

CADERNO especial: pacote fiscal. FHC promete queda de juro com ajuste. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 29 de out. de 1998b.

CALABI, S. A.; ZYLBERSTAJN, H. O setor público e o emprego. *In*: CHAHAD, J. P. Z. **O mercado de trabalho no Brasil**: aspectos teóricos e evidências empíricas. São Paulo: IPE/USP, p. 249-263, 1986 (Série Relatório de Pesquisa, n. 29).

CARNEIRO, F. G.; ROCHA, C. H. Reforma do setor público na América Latina: uma perspectiva comparada. *In*: PINHEIRO, A. C; FUKASAKU, K. (Edit.). **A privatização no Brasil**. O caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2000.

CARVALHO FILHO, E. **Evolução do Emprego Público no Brasil nos Anos 90**. Tese (Doutorado) – Unicamp, Campinas, 2002.

CARVALHO, J. M. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2005.

CHAHAD, J. P. Z. Emprego e salários na administração pública brasileira: evidências na década de 80. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 44 n. 4, p. 551-573, out./dez. 1990.

COLEÇÃO nosso século 1930/1945 – A Era Vargas (1º Parte). São Paulo: Abril Cultural, 1985.

COSTA. V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC – Parte 2. ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M, R. (Org.). Brasília: MP, Seges, p. 9-57, 2002.

CRUZ, P. R. D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos 80. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 5. n. 1, p. 121-144, ago. de 1995.

DÓRIA, O. G. **Município**: o poder local. Quinhentos anos de conflitos entre o município e o poder local. São Paulo: Página aberta, 1992.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**. Estado e industrialização no Brasil: 1930/60. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

DURAND, J. C.; BELTRÃO, R. E. V. Recensear funcionários públicos: uma necessidade. **Revista do Serviço Público**, Rio de janeiro, p. 185-212, 1971.

FERREIRA, C. M. M. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Rio de janeiro, v. 120, n. 3, p. 5-34, set./dez. 1996.

FIORI, J. L. Transição terminada: Crise superada? **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 28, p.137-151, out. 1990.

_____. **Reforma ou sucata social**. O dilema estratégico do setor público brasileiro. São Paulo: FUNDAP/IESP, ano 6, n. 4, nov. 1991(Texto para Discussão, n. 4).

_____. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 40, p. 125-144, nov. 1994.

_____. **O vôo da coruja**. Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995a.

_____. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 43, p.157-172, nov. 1995b.

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. Os resultados do programa nacional de desestatização em 1990/1992 – um balanço provisório. *In*: FUNDAP/IESP. **Relatório de Pesquisa n. 11**, cap. 6, p. 271-304, mar. 1993.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 49 n. 11, p. 28-34, nov. 1995 (Especial Contas Nacionais – 1990-94).

GAETANI, F.; HEREDIA, B. **The Political Economy of civil service reform in Brazil**: the Cardoso years. Washington: Inter-American Development Bank, 2002.

GINNEKEN, W. V. Labour adjustment in the public sector: policy issues for developing countries. **International Labour Review**, v. 129, n. 4, p. 441-457, 1990.

GRAHAM, S. L. **Civil service reform in Brazil**: principles versus practice. Austin: University of Texas Press, 1968.

GRAMACHO, W. **Novo "trem da alegria" emprega 7,000 no governo**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 4 fev. 2001.

GRAY, J. **Serviço Público não e empresa**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 17 de fev. 2008.

HANS-ULRICH, D.; GUY P. B. **The State at Work**: Comparative Public Service Systems. Massachusetts-USA: Edward Elgar Publishing, Inc., v. 1, 2, 2008.

HENRIQUE, W. **O capitalismo selvagem***:* um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Municípios do Brasil**: quinze anos depois. Rio de Janeiro, 1975.

JUNHO PENNA, M. V. Um aspecto da reoligarquização Collorida do Estado: a reforma administrativa. *In*: TAVARES, M. C.; TEIXEIRA, A.; JUNHO PENNA, M. V. (Org.). **Aquarella do Brasil**: ensaios políticos e econômicos sobre o governo Collor. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

LIMA JR., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 49, n. 2, p. 5-32, abr./jun, 1998.

LOPES, T. V. M. Serviço público e mercado de emprego. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 99, n. 3, 4, p. 14-18, jul./dez. 1967.

MAGALHÃES, C. O DASP. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 36-45, out. 1951.

MAIA, R.; SALDANHA, R. **Abrindo a caixa preta...** Estudo sobre a evolução do emprego na administração pública estadual e municipal. Brasília: SES/MTb, dez. 1988 (Texto para Discussão, n 12).

MANSANO FILHO, R.; OLIVEIRA, R. P.; CAMARGO, R. B. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. *In*: OLIVEIRA *et al*. **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

MARCONI, N. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. **Revista do Serviço Público***,* Rio de Janeiro, ano 48, n. 1, jan./mar. 1997.

MARQUES DE SOUZA, B. A administração geral no governo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, p. 124-129, jan. 1943a.

_____. A administração geral no governo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, p. 142-151, fev. 1943b.

MARSHALL, A. (Comp.). **El Empleo público frente a la crisis**. Estudios sobre América Latina. Genebra: International Institute for Labour Studies, 1990.

MARTINS, C. E. **Estado e Capitalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 1977.

MARTINS, L. Reformas da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 8, 1997.

MARX, M. F. O serviço civil brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 31-38, jan. 1941.

MEDEIROS, J. A dinâmica da reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 105, n. 1, p. 43-56, jan./abr. 1970.

MELO, M. A. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. *In*: ABRUCIO F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC – Parte 2. Brasília: MP, SEGES, p. 247-307, 2002.

MODIANO, E. M. **Mitos e fatos sobre o setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia, PUC/RJ, ago. 1986 (Texto para Discussão, n. 134).

MORSTEIN-MARX, Fritz. The Brazilian Civil Service. **Revista do Serviço Público***,* Rio de Janeiro, p. 31-33. jan. de 1941.

NASCIMENTO, K. **Classificação de cargos no Brasil**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1962.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. *In*: OLIVEIRA *et al*. **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OURO PRETO, L. V. B. Princípios fundamentais da lei da reforma administrativa, no tocante ao pessoal. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 105, n. 3, p. 139-166, set./dez. 1970.

PARRY, R. Britain: stable aggregates changing composition: *In*: ROSE, R. *et al*. **Public employment in western nations**. Cambridge University Press, 1985.

PETERS, G. The United States: absolute change and relative stability. *In*: ROSE, R. *et al*. **Public employment in western nations**. Cambridge University Press, 1985.

PRADO, E. F. S. Emprego e setor público no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, IPE-USP, v. 12, n. 2, p. 5-14, 1982.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 24. reimp. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

PREBISCH, R. **Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina**. México, FCE, 1970.

RAMOS, C. A.; SANTOS, S. C. Empleo y remuneración en el sector público brasileño. *In*: MARSHALL, A. (Comp.). **El empleo público frente a la crisis**. Estudios sobre América Latina. Genebra: International Institute for Labour Studies, 1990.

REZENDE, F.; CASTELO BRANCO, F. P. O emprego público como instrumento de política econômica. *In*: REZENDE, F. *et al*. **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1976 (Série Monográfica, n. 26).

_____. **Mercado de trabalho no setor público federal**: subsídios para o debate. Brasília: SES/MTb, mar. 1988 (Texto para Discussão, n. 9).

_____. **A dinâmica do mercado de trabalho no setor público**. São Paulo: IESP/FUNDAP, set. 1989 (Texto para Discussão, n. 22).

REZENDE, F. *et. al*. A questão fiscal. *In*: REZENDE, F. *et al*. (Org.). **A crise fiscal dos anos 80**. Rio de Janeiro: Ipea, 1989.

SALDANHA, R.; MAIA, R.; CAMARGO, J. M. **Emprego e salário no setor público brasileiro**. Brasília: SES/MTb, fev. 1988 (Texto para discussão, n. 5).

SANSON, J. R.; MOUTINHO, L. M. G. A evolução do emprego público no Brasil: 1950-80. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 31-48, 1987.

SANTOS, L. A. **Reforma administrativa**: efeitos imediatos e alternativa para sua efetivação. Brasil, 1999. Disponível em: < http://www.pt.org.br/assessor/resref/htm>. Acesso em: 15 abr. 2000.

SANTOS, S. C. **Quanto maior o número de servidores pior a sua produtividade média e vice-versa**. Folha de S.Paulo, p. 22, 3 set, 1994.

SANTOS, W. G. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZMAN, S. A abertura política e a dignificação da função pública. *In*: CASTOR, B. V. J.; *et al*. **Estado e administração pública**: reflexões. Brasília: SEDAP-PR/FUNCEP, 1987.

SENRA, N. **História das estatísticas brasileiras**.Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

SIEGEL, G. B. **The vicissitudes of governmental reform in Brazil**: a study of the DASP. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1964.

SOUZA, P. R. **A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas**. Tese (Doutorado) – UNICAMP, IE, Campinas, 1980.

SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. *In*: REZENDE, F. *et al*. **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: Ipea/INPES, 1976 (Série Monográfica, n. 26).

_____. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez. 1988.

TAVARES, M. C.; SOUZA, P. R. Emprego e salários na indústria. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 1, p. 2-29, jan./mar. 1981.

TREBAT. T. J. **Brazil's State-Owned Enterprises**. A case Study of the State as Entrepreneur. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

VIEIRA DA CUNHA, M. W. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), 1963.

WAHRLICH, B. M. S. O sistema de mérito na administração federal brasileira. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 76, n. 2, p. 237-254, ago.1957.

_____. Mercado de trabalho no serviço público federal: profissões de nível médio e superior. Relatório Final. **Revista do Serviço Público**, Rio de janeiro, v. 101, n. 3, 4, p. 68-135, jul./dez 1968.

_____. Reflexões de ordem administrativa sobre as empresas estatais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 23-46, jul./set. 1979.

_____. Controle Político das Empresas Estatais Federais no Brasil – uma contribuição ao seu estudo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 5-37, abr./jun. 1980.

WEBER. M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 1, 2.

CAPÍTULO 11

AVANÇOS E DESAFIOS NA GESTÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

1 INTRODUÇÃO

1.1 O papel estratégico do Estado

O aumento da população, o dinamismo econômico e dos mercados, a ascensão da nova classe média e os avanços tecnológicos traduzem-se em demandas por mais e melhores serviços públicos de crescente complexidade, paradoxalmente associados a novos processos de trabalho mais simples e rápidos. O desafio que se impõe é a construção de um Estado "inteligente", que seja instrumento da ação coletiva dessa sociedade em transformação, na consecução de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Esse novo papel estratégico do Estado é incompatível com a passividade de corte neoliberal, o que ficou claro nas repercussões da crise que atingiu o mundo a partir de 2008. Por outro lado, com o avanço da democracia, não se cogita o retorno ao modelo autárquico e tecnocrático do passado autoritário. Espaços hierarquizados estão lenta e gradativamente sendo substituídos por organizações estruturadas de forma mais horizontal, com crescente participação cidadã nos processos de formulação, implementação, avaliação e controle de políticas públicas.[1]

A proatividade estatal deve ser a característica mais marcante dessa etapa que se inicia, construindo um novo modelo de governança pública em ambiente democrático, com base na concertação social e política e nas inovações em gestão pública. Estas precisam estar voltadas para resultados, tendo por foco o cidadão, com eficiência, eficácia, efetividade e excelência na ação estatal, permitindo a melhor utilização de recursos de toda ordem. O Estado terá

1. O governo federal tem lançado mão de diversos mecanismos de participação, como conferências, conselhos, consultas públicas, ouvidorias, o Plano Plurianual (PPA) e mesas de negociação. Dezenove conselhos nacionais foram criados desde 2003. Entre 2003 e 2009, foram realizadas 61 conferências nacionais, com a participação de mais de 4 milhões de brasileiros. O dinamismo da participação social se traduz, cada vez mais, em políticas públicas inclusivas e ampliadoras da cidadania. Um dos destaques é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003 com o papel de articulador entre governo e sociedade. No CDES, trabalhadores, empresários, movimentos sociais e personalidades de reconhecida competência e liderança nas suas áreas de atuação discutem em posição de igualdade questões fundamentais para o desenvolvimento brasileiro.

que se profissionalizar e garantir a qualidade da regulação, constituindo um sistema de gerenciamento e análise do impacto regulatório que proporcione o melhor ambiente possível para que cidadãos e empresas exerçam seus direitos e cumpram suas obrigações.

O governo central, nos Estados de estrutura federativa, será cada vez mais um núcleo de inteligência e coordenação, tanto externamente, no que se refere às esferas supranacionais de governança, como internamente, no que diz respeito ao próprio governo central e em relação aos entes subnacionais, com as atividades de prestação direta de serviços públicos migrando progressivamente para as esferas subnacionais. Essa descentralização pressupõe maior capacidade de supervisão e coordenação. A atuação em rede – própria de ambientes complexos como aqueles em que interagem atores estatais, do terceiro setor e do mercado – requer competências de coordenação, de construção de consensos e de atuação em parceria, para garantir o alinhamento do conjunto das ações aos macro-objetivos de governo e às políticas públicas setoriais, em um contexto de construção de um novo marco de cooperação federativa. Esse processo vem acontecendo no Brasil, de modo acelerado, desde o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

As capacidades de planejamento e execução também são fundamentais para conformar esse Estado "inteligente". Nos anos 1990 e no início da década seguinte, a ação estatal era primordialmente direcionada ao controle fiscal. Os gestores dos órgãos centrais,[2] principalmente, tinham por tarefa principal dizer *não*. O contingenciamento e os cortes eram os instrumentos de gestão. Como consequência, desaprendeu-se a planejar e executar.

Hoje, com a economia estabilizada, é preciso desenvolver novas capacidades necessárias ao Estado para produzir os resultados desejados pela sociedade, envolvendo novas competências,[3] culturas organizacionais e práticas de gestão.

Todas essas mudanças no papel do Estado implicam requalificar o perfil de quem o opera. O servidor público do século XXI não só deve ser mais qualificado, mas também ter, para além dos conhecimentos técnicos, as habilidades e atitudes

2. Órgãos centrais de sistema (ou órgãos cabeça de sistema): órgãos com competência para normatizar, supervisionar e controlar uma determinada atividade pública, organizada sob a forma de sistema de atividade auxiliar, comum aos órgãos da administração. São organizadas sob a forma de sistema de atividade auxiliar as atividades de pessoal, orçamento, administração financeira, contabilidade, auditoria, logística e tecnologia da informação, organização e inovação institucional, estatística e comunicação. Para efeito do presente texto, quando fala-se em órgãos centrais refere-se principalmente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério da Fazenda (MF).

3. A competência é aqui entendida não apenas como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para exercer determinada atividade, mas também como o desempenho expresso pelo servidor em determinado contexto, em termos de realizações decorrentes de sua mobilização e aplicação no trabalho. Dessa forma, as competências podem ser vistas como combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes expressas pelo desempenho profissional no determinado contexto organizacional, agregando valor às pessoas e às organizações.

necessárias à negociação e à articulação de interesses plurais, em um novo ambiente de governança pública democrática.

1.2 A nova política de gestão da força de trabalho

Para adaptar-se às demandas do novo século, o governo federal vem adotando uma política de gestão da força de trabalho que busca adequar a quantidade e a qualificação dos servidores públicos às prioridades e áreas estratégicas de governo. Essa política está calcada em três pilares: recomposição de quantitativos, implantação de novas carreiras e profissionalização dos cargos de direção e assessoramento superior (DAS).

A recomposição paulatina da quantidade de servidores públicos vem priorizando os setores mais carentes e as demandas mais prementes para o projeto nacional de desenvolvimento, em especial a educação. A quantidade de servidores públicos civis em atividade no Poder Executivo federal encontra-se praticamente no mesmo patamar de 1997, antes da grande crise fiscal do Estado brasileiro. Isso é resultado de uma recomposição em bases qualitativamente superiores, a partir de 2003.

O segundo pilar são as novas carreiras para operar a máquina pública: quadros técnicos qualificados, que aumentam a produtividade e melhoram a qualidade do gasto público. Tal esforço reveste-se de importância ainda maior quando se verifica a debilidade do quadro de servidores públicos responsáveis pela execução das políticas públicas nas áreas-fim, frente às estruturas cada vez mais robustas e preparadas dos órgãos centrais e de controle.

O terceiro pilar consiste na destinação de cargos de direção e assessoramento superior a servidores públicos do quadro efetivo, por meio de processo seletivo transparente, com base em critérios de mérito e observando as competências dos candidatos, de modo a induzir a profissionalização.

A análise detalhada dessa política de gestão da força de trabalho do Poder Executivo federal é o objetivo central deste capítulo. Além dos três pilares anteriormente mencionados, discorre-se sobre outras medidas de racionalização da gestão de pessoas, como a ampliação das possibilidades de contratação temporária no setor público e a substituição de mão de obra terceirizada em situação irregular por servidores públicos concursados.

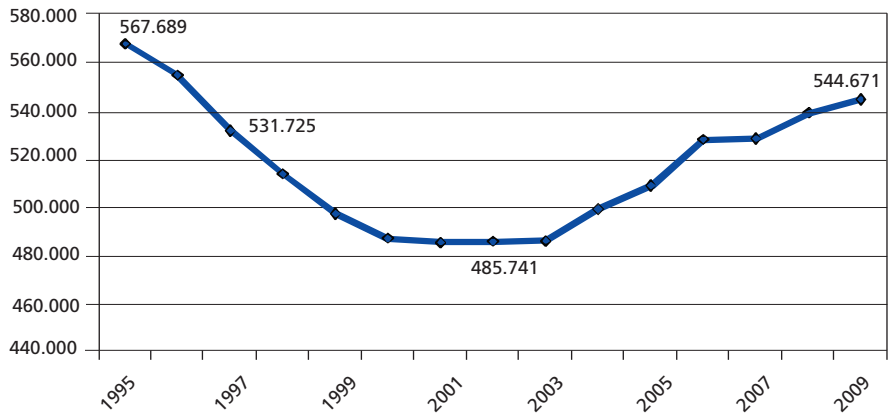
Concomitantemente à análise desses eixos centrais, também são apresentadas algumas informações necessárias para pôr em perspectiva os lugares-comuns sobre a gestão da força de trabalho no Poder Executivo federal, em especial um suposto crescimento explosivo da quantidade de servidores públicos e a má qualificação desses profissionais. Ao final, elencam-se os desafios por superar para que a gestão de pessoas no setor público permita o melhor cumprimento do papel do Estado e a satisfação do cidadão.

2 A EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES PÚBLICOS

País de dimensões continentais, com uma das cinco maiores populações do mundo, superior a 190 milhões de habitantes, é natural que o Brasil conte com uma quantidade expressiva de servidores públicos.

Em agosto de 2009, havia 1.021.160 servidores públicos ativos, civis e militares, no Poder Executivo federal.[4] Quando contabilizados apenas os servidores públicos civis em atividade, chega-se a 544.671. A trajetória de redução desse quantitativo, iniciada em 1990, foi interrompida em 2003, como mostra o gráfico 1. Contudo, não houve crescimento explosivo desde então, visto que a quantidade de ativos em agosto de 2009 é semelhante a agosto de 1997, e consideravelmente inferior aos 705.548 servidores públicos civis na ativa existentes em outubro de 1988. Ou seja, cinco anos após a interrupção da trajetória de queda, retornou-se ao patamar de 12 anos atrás.[5]

GRÁFICO 1
Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo federal[1] – dezembro de 1995 a agosto de 2009



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal SRH/MPOG nº 161, set. 2009 (posição 31 de agosto), tabela 2.24.
Elaboração: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MPOG).
Nota: [1] Quantidade de servidores civis ativos = quantidade de vínculo (-) exercício descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido (inclusive temporários).

No gráfico 1, percebe-se um período inicial de redução na quantidade de servidores públicos civis na ativa, relacionado ao ambiente econômico de crise e contenção fiscal do fim dos anos 1990, à descentralização prevista pela CF/88, com a

4. O número inclui a totalidade dos servidores públicos federais na ativa, englobando a administração direta e indireta, bem como o Banco Central do Brasil (Bacen), o Ministério Público, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que recebem recursos do Tesouro Nacional, constantes na tabela 2.2 do Boletim Estatístico de Pessoal do MPOG, nº 161, de setembro de 2009, relativo à posição em 31 de agosto de 2009.

5. Para mais informações a esse respeito, consultar Viana, Falcão e Costa (2008).

oferta de alguns tipos de serviços públicos sendo transferida da esfera federal para a estadual ou a municipal, à corrida de aposentadorias decorrente dos temores quanto à reforma da Previdência no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, e à opção política de não realizar concursos públicos para determinadas carreiras. Após esse período, houve alguns anos de relativa estabilidade, seguidos de uma recuperação em contexto de retomada do crescimento econômico, entre 2004 e 2009.

Não se constata um exagero no crescimento da quantidade de servidores públicos em comparação com a evolução da população economicamente ativa (PEA). Desde o início governo Lula, o crescimento da quantidade de servidores públicos civis na ativa foi da ordem de 1,7% ao ano (a.a), mesmo patamar do crescimento anual da PEA no período. Os números parecem ainda mais razoáveis considerando-se que a população continuou aumentando durante a trajetória de queda do quantitativo de servidores públicos civis na ativa, iniciada no começo dos anos 1990 e interrompida em 2003. Além disso, nos últimos 10 anos, o emprego público no Brasil cresceu na mesma proporção que a população residente, e a participação federal no emprego público caiu três pontos percentuais, de cerca de 18% para 15%. Na esfera estadual, ele caiu de cerca de 44% para 35% e, no âmbito municipal, subiu de 38% para 50%, em especial devido aos serviços de ensino fundamental e infantil e de saúde.

As comparações internacionais tampouco corroboram o mito do inchaço da máquina pública brasileira. De acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no ano 2000 o Brasil tinha 5,52 servidores no governo central por mil habitantes. Outros países de estrutura federativa ou similar apresentavam números superiores: na Alemanha, 6,10 servidores por mil habitantes; no México, 8,46 servidores por mil habitantes; nos Estados Unidos, 9,82 servidores por mil habitantes. Embora não existam dados comparativos mais recentes, sabe-se que, no Brasil, esse número caiu para 5,33 em 2008 (GARCIA, 2008).

2.1 Avaliação setorial da evolução da força de trabalho

As autorizações para realização de concursos públicos têm por objetivo expandir o quadro e fortalecer a atividade dos órgãos públicos, além de recuperar a força de trabalho perdida em razão de aposentadorias, evasões e outras situações, como a saída dos trabalhadores terceirizados em situação irregular, que devem ser substituídos por servidores concursados.

Entre os anos de 2003 e 2007, a média anual de vagas autorizadas para concursos públicos permaneceu no patamar de 20 mil a.a, variando entre um piso de 8.430 (2006) e um teto de 27.260 (2005).[6]

6. O critério de totalização das vagas por ano consiste em contabilizar aquelas autorizadas por ato legal e publicadas de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano em questão.

Em 2008, as autorizações de vagas mudaram de patamar e alcançaram 41.904.[7] Isso decorre especialmente da prioridade dada pelo governo federal à educação, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Foram abertas 28.897 vagas para o Ministério da Educação (MEC), representando 69% do total autorizado.[8] São cargos de professor e técnico administrativo, que permitirão a abertura de novas instituições de educação profissional e universidades, além de expandir instituições já existentes, por meio da abertura de novos *campi* e unidades.

Cabe ressaltar que a relação entre vagas autorizadas e efetivo provimento, ou seja, efetivo ingresso no serviço público, não é direta. Entre janeiro de 2003 e agosto de 2009 foram autorizadas 160.995 vagas para todas as áreas, mas só ingressaram por concurso, até agosto de 2009, 107.019 novos servidores públicos civis.[9]

TABELA 1
Vagas autorizadas, ingresso e variação do quantitativo de servidores – dezembro de 2002 a agosto de 2009

Vagas autorizadas	160.995
Ingresso de servidores efetivos	107.019
Quantitativo de servidores 2002	485.741
Quantitativo de servidores 2009	544.671
Variação absoluta 2002-2009	58.930
Variação percentual 2002-2009	12,13%

Fontes: Portarias do MPOG de autorização para concursos públicos (servidores efetivos) e Boletim Estatístico de Pessoal SRH/MPOG nº 161, set. 2009 (posição 31 de agosto), tabelas 4.3 e 2.24.
Elaboração: Seges/MPOG.

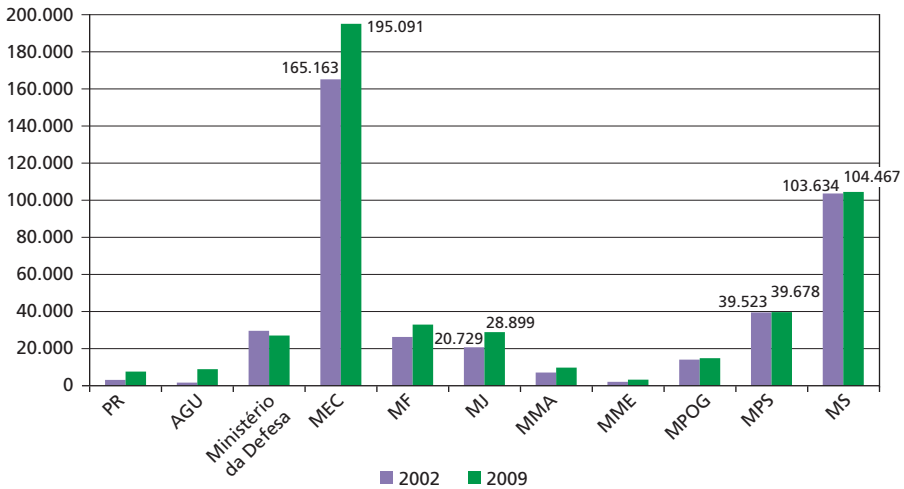
Adicionalmente, existe toda uma movimentação na força de trabalho que envolve aposentadorias, vacâncias, término de contratos, cessões e requisições. Os quantitativos globais de servidores públicos demonstram esta movimentação. Mesmo com o ingresso de 201.302 servidores efetivos e temporários durante o governo Lula, o quantitativo global de servidores públicos civis na ativa alterou-se muito menos no período, passando de 485.741 a 544.671 entre janeiro de 2003 e agosto de 2009,[10] o que representa uma variação de 58.930, ou aproximadamente 12%, muito próxima do aumento da PEA no mesmo período.

7. Foram 16.586 vagas para provimento em 2008 e 25.318 para 2009, a depender da disponibilidade orçamentária.
8. Esse total incluiu 11.910 vagas para provimento em 2008 e 16.987 vagas para provimento em 2009, a depender da gestão orçamentária no exercício.
9. Foram 141.848 vagas para preenchimento por concurso público até o final de 2008 e 16.846 para preenchimento em 2009, a depender de disponibilidade orçamentária.
10. No caso dos temporários, a despeito dos 94.283 ingressos no período de janeiro de 2003 a agosto de 2009, é preciso lembrar que a duração dos contratos varia de seis meses a seis anos, já considerada a possibilidade de prorrogação prevista na Lei nº 8.745/1993.

2.2 Áreas com evolução mais expressiva no quadro de pessoal

O ajuste do quantitativo de servidores em áreas estratégicas vem ocorrendo de forma criteriosa. As áreas com mais vagas autorizadas para preenchimento por concurso público entre janeiro de 2003 e maio de 2009 são todas associadas a funções típicas de Estado: educação, saúde e previdência social. As áreas com maior aumento no número de servidores públicos entre janeiro de 2003 e maio de 2009 são: educação, segurança pública, defesa e representação judicial e extrajudicial da União, fazenda e administração tributária.

GRÁFICO 2
Evolução setorial da força de trabalho – servidores civis ativos, dezembro de 2002 a maio de 2009



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal SRH/MPOG nº 158, jun. 2009 (posição 31 de maio), tabela 2.4.
Elaboração: Seges/MPOG.

Sem dúvida, o maior aumento ocorreu no setor de educação. Chegou-se ao fim de maio de 2009 com 29.226 servidores públicos a mais do que em dezembro de 2002, um aumento de 17% que reflete a prioridade dada pelo governo federal ao setor, desde o lançamento do PDE. O número de vagas ofertadas pelos cursos de graduação das universidades federais mais do que dobrou durante esse período, ainda que o quantitativo de docentes e técnicos-administrativos não tenha acompanhado esse crescimento, o que indica ganhos expressivos de produtividade.

No setor da justiça, especialmente na área de segurança pública, também houve uma forte expansão, de 7.640 servidores públicos. São delegados, peritos, papiloscopistas, escrivães e agentes da polícia federal. Também houve aumento expressivo no contingente de policiais rodoviários federais. Encontra-se em curso também o processo de implantação e profissionalização da Defensoria Pública da União (DPU).

Na área de defesa e representação judicial e extrajudicial da União, aumentou-se o quadro de servidores públicos em 7.223, especialmente nas carreiras de procurador federal e advogado da União. Esse reforço é imprescindível para garantir uma boa defesa judicial, de modo a fazer frente ao constante aumento das demandas contra a União, à exigência da população de mais agilidade nos processos judiciais, à expansão da Justiça Federal e da Procuradoria-Geral da República (PGR).

No campo da fazenda e da administração tributária, o quadro funcional ampliou-se em 6.472, com destaque para a Receita Federal. Aproximadamente quatro mil auditores-fiscais e técnicos oriundos da Previdência Social foram incorporados ao MF em 2007, quando da estruturação da Receita Federal do Brasil, conforme a Lei Federal nº 11.457/2007. Além de melhorar a arrecadação sem alterar a carga tributária, por meio do combate à sonegação, o fortalecimento dos quadros da Receita ajuda a agilizar o despacho aduaneiro. Ainda na esfera fazendária, houve aumento da quantidade de procuradores da Fazenda Nacional.

Na Presidência da República, o número de servidores públicos expandiu-se em 4.388. A maior parte desse aumento refere-se à estruturação e/ou fortalecimento dos seguintes órgãos: Controladoria-Geral da União (CGU), responsável pela transparência e combate à corrupção; Secretaria de Portos (SEP); Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM); Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Secretaria dos Direitos Humanos (SDH); Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), nesta incluído o Ipea.

A área de planejamento, orçamento e gestão terminou o período com 4.124 servidores públicos a mais. Aqui, deve-se destacar a recomposição dos quadros funcionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Ministério do Planejamento também preencheu cargos em uma série de carreiras com exercício descentralizado, cujos servidores distribuem-se por diversos órgãos da administração direta e indireta. É o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental e dos analistas de planejamento e orçamento, bem como dos analistas e especialistas em infraestrutura, importantes na implementação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Mesmo com autorizações para preenchimento de 15.494 vagas por meio de concurso público, a área da saúde encerrou o período com aumento bem mais tímido da quantidade de servidores em seus quadros, de 1.410, devido a aposentadorias, evasões e demais exclusões. Os ingressos destinaram-se a estruturar tanto a administração direta quanto hospitais, núcleos regionais e institutos ligados à saúde.

No setor de minas e energia a expansão na quantidade de servidores, de 1.141, refletiu a estruturação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), bem como o reforço das áreas ligadas à implementação do PAC.

No setorial previdência e assistência social, o quantitativo de servidores manteve-se no patamar de 39.520, apesar das autorizações para selecionar por concurso 15.902 servidores no período. Isso se deve em parte a aposentadorias, evasões e demais exclusões, e em parte à já mencionada migração de efetivos para os quadros da Receita Federal do Brasil. Houve ingresso de efetivos na carreira do seguro social,[11] bem como de peritos médicos da Previdência Social. Esses profissionais viabilizam a implantação de novas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o reforço das agências já existentes.

Como esperado, houve retração líquida nos quantitativos de servidores dos ex-territórios,[12] de 7.108. No caso do setor de defesa, houve retração de 2.727, a despeito dos ingressos no Grupo Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (Dacta), por exemplo.

2.3 Evolução do quadro de pessoal em carreiras estratégicas para o Estado

Cabe também mencionar o esforço de estruturação e consolidação das agências reguladoras, que não dispunham de carreiras próprias antes de 2004 (Lei Federal nº 10.874/2004). Nos cargos de especialista em regulação, analista administrativo, técnico em regulação e técnico administrativo, houve 4.521 ingressos no período de janeiro de 2003 a maio de 2009, distribuídos entre todas as agências reguladoras. Note-se que esses servidores públicos agregam-se ao quantitativo total dos ministérios supervisores de cada uma das agências.

Outra carreira importante com ingressos significativos no período é a de previdência, saúde e trabalho (Lei Federal nº 11.355/2006), cujos cargos podem ser distribuídos a qualquer um desses ministérios. Nessa nova carreira, ingressaram 5.363 novos servidores públicos.

Para completar, houve 1.742 ingressos nas carreiras do ciclo de gestão das políticas públicas federais, incluindo analistas de finanças e controle, especialistas em políticas públicas e gestão governamental, analistas de planejamento e orçamento, analistas de comércio exterior e técnicos do Ipea. Esses servidores públicos fortalecem a capacidade de planejamento e orçamentação, bem como os procedimentos de tomada de decisão e os mecanismos de gestão com foco em resultados.

11. Criada pela Lei nº 10.855/2004.
12. Trata-se de quadro residual, tendo em vista a extinção dos territórios.

2.4 Construindo uma agenda estratégica de concursos públicos

A despeito dos avanços na recomposição da força de trabalho, ainda há uma agenda estratégica de concursos públicos por implementar. No que diz respeito ao fortalecimento e à expansão da capacidade das organizações, segue a política de contratações na área de educação, para preencher vagas nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), além do reforço na área da saúde. Outra prioridade são as contratações de peritos médicos para o INSS, para ampliar a capilaridade da rede de agências de atendimento ao cidadão. Também permanece o fortalecimento das áreas de s egurança pública, administração tributária e ciência e tecnologia, bem como das agências reguladoras e do setor de defesa.

Adicionalmente, alguns concursos públicos serão necessários em vista da aposentadoria iminente de parcela significativa dos servidores públicos de determinadas organizações do Estado,[13] o que ameaça a preservação de sua memória técnica. Aproximadamente 40% dos servidores públicos civis em atividade no Poder Executivo federal têm mais de 50 anos de idade. Boa parte da força de trabalho do Bacen ingressou na instituição nos anos 1970, o que significa que haverá muitas aposentadorias nos próximos anos. A boa gestão de pessoas nessa instituição requer muito mais do que uma mera reposição desses quadros. Considerando o caráter eminentemente técnico do trabalho na autoridade monetária, os novos servidores públicos terão de passar por um longo processo de aprendizado, durante o qual será crucial a sua interação com os funcionários mais antigos, que guardam consigo a memória institucional. Situação semelhante ocorre em outras organizações, com destaque para os institutos de pesquisa, que serão a nova prioridade em termos de realização de concursos públicos, em razão da quantidade expressiva de aposentadorias previstas para o futuro próximo.

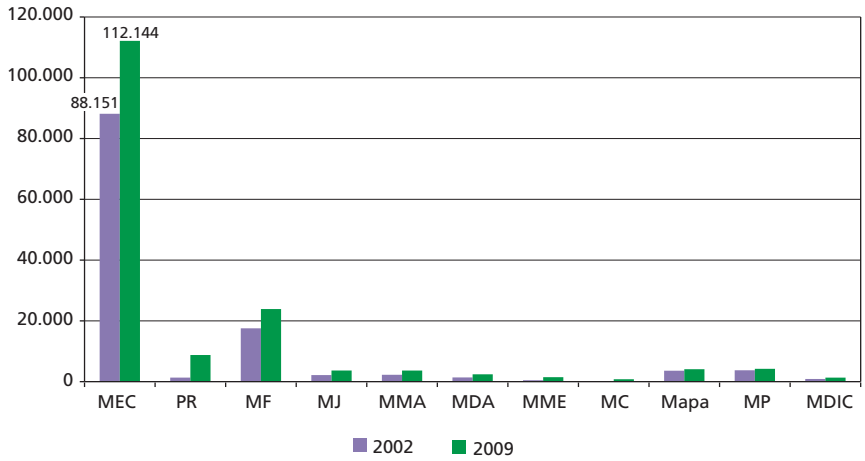
2.5 Evolução da qualificação dos servidores públicos

A política de pessoal adotada desde janeiro de 2003 fez avançar em 25,8% o número de servidores públicos civis com curso superior em exercício no Poder Executivo federal. Em maio de 2009, eles somavam 244 mil profissionais. Tendo em vista que os dados consolidados sobre qualificação disponíveis são aqueles informados pelos servidores quando de seu ingresso no serviço público, a situação na realidade tende a ser ainda melhor, pois muitos servidores públicos continuam estudando e se qualificando após o ingresso no cargo.

13. Para fins deste trabalho, as organizações de Estado são entendidas como: os órgãos da administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios; e as entidades de direito público da administração indireta, que compreende as autarquias e fundações públicas vinculadas aos ministérios cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

Uma parcela significativa desses trabalhadores qualificados foi direcionada à administração indireta, de maneira geral mais relacionada aos serviços públicos oferecidos ao cidadão.

GRÁFICO 3
Evolução setorial de cargos efetivos de nível superior – dezembro de 2002 a maio de 2009

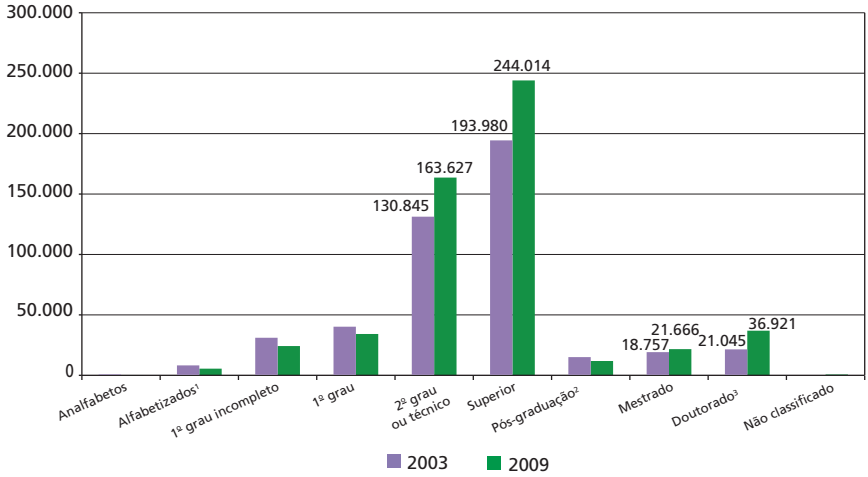


Fonte: Data Warehouse – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Acesso em: 31 de agosto de 2009.

A área de educação teve o aumento mais expressivo, em decorrência da política de expansão e aprimoramento das universidades. Em outros setores, essa expansão reflete a decisão política de não realizar concursos públicos para as áreas de apoio, associada a uma ênfase no preenchimento de cargos nas carreiras estratégicas associadas às funções típicas de Estado, que geralmente requer curso superior.

Nas áreas de minas e energia, transportes, comunicações e cultura, a maior quantidade de servidores com curso superior reflete as admissões feitas nas agências reguladoras.

GRÁFICO 4
Escolaridade dos servidores públicos federais – janeiro de 2003 a maio de 2009



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal SRH/MPOG nº 158, jun. 2009 (posição 31 de maio), tabela 2.10.
Notas: [1] Alfabetizados que não frequentaram cursos regulares.
[2] Inclui também aperfeiçoamento e especialização.
[3] Inclui também livre docência, PhD e pós-doutorado.
Obs.: Dados fornecidos pelos servidores quando de seu ingresso no serviço público.

A forte expansão do quadro funcional na área de educação também se refletiu no aumento de 75,4% no número de servidores públicos civis do Poder Executivo federal com instrução equivalente ou superior a doutorado, levando o número de profissionais com esse tipo de titulação a 36,9 mil. Em números absolutos, o aumento na quantidade desses servidores públicos foi de 15,9 mil, entre os quais aproximadamente 10 mil passaram a compor o corpo docente das universidades federais, resultado do empenho do governo federal em melhorar a qualidade do ensino e quantidade de vagas nessas instituições, cuja oferta anual na graduação saltou de 113 mil em 2003 para 227 mil em 2009. Os demais servidores com doutorado estão distribuídos pela administração pública federal. No caso dos mestres, o crescimento entre janeiro de 2003 e maio de 2009 foi de 15,5%, totalizando 21,7 mil servidores públicos.

Um dos resultados dessa política de recomposição dos quadros funcionais é que o número de servidores públicos com apenas o ensino fundamental[14] completo caiu 14%, para 34,2 mil profissionais. Já o quantitativo de servidores públicos com ensino fundamental incompleto recuou 21% no período, para 24,2 mil pessoas. O número de servidores públicos alfabetizados sem cursos regulares caiu 29%, para 5,5 mil, e o de analfabetos retrocedeu 71%, para apenas 131 pessoas.

14. À época dos estudos desses servidores, a denominação era primeiro grau, que correspondia a oito anos de ensino. O atual ensino fundamental é completado em nove anos.

Por outro lado, houve um aumento de 25% na quantidade de servidores públicos de nível médio, totalizando 163,6 mil pessoas ao fim do período, principalmente por causa da substituição de trabalhadores terceirizados em situação irregular prevista em termo de conciliação judicial, a ser detalhada a seguir.

3 NOVAS CARREIRAS E PROFISSIONALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Está em curso um processo inovador de fortalecimento institucional das áreas em situação de menor profissionalização da força de trabalho na administração pública federal. O objetivo é prover essas áreas de quadros técnicos qualificados, aumentando a produtividade e melhorando a qualidade do gasto público.

Já foram criadas a carreira de analista de infraestrutura e os cargos isolados de especialista em infraestrutura (Lei Federal nº 11.539/2007); a carreira de desenvolvimento de políticas sociais (Lei Federal nº 12.094/2009); e a carreira de analista em tecnologia da informação (Lei Federal nº 11.357/2006). Está em tramitação no Congresso Nacional a criação da carreira de analista executivo.[15] Tal esforço reveste-se de importância ainda maior quando se leva em conta a crescente profissionalização e a forte inserção na máquina pública das carreiras da área de controle, o que vinha deixando executores com baixa qualificação em situação cada vez mais vulnerável.

No caso da infraestrutura, o objetivo é prover profissionais altamente qualificados em uma área prioritária para o desenvolvimento, por tratar de gargalos estruturais do crescimento econômico. Em 2008, foi autorizada a contratação de 84 especialistas em infraestrutura e 516 analistas de infraestrutura. Os servidores públicos recrutados foram alocados em órgãos que desempenham atividades relacionadas ao PAC.

Também é inegável a carência de quadros especializados na área social. Daí a criação da carreira de desenvolvimento de políticas sociais, com foco nas atividades de assistência técnica, monitoramento e avaliação de programas e projetos na área social.

Para fortalecer as áreas-meio do governo central, aprimorando as atividades administrativas e logísticas de nível superior, foi enviado projeto para a criação da carreira de analista executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados. Os servidores públicos que ingressem na nova carreira terão atividades relacionadas aos processos e rotinas da administração pública, em especial nos sistemas de serviços auxiliares e demais áreas de suporte administrativo, de administração de pessoal, de desenvolvimento de recursos humanos, de compras, de alienações, de contratações de obras e serviços e de documentação e arquivo.

15. Projeto de Lei nº 3.952/2008.

4 EVOLUÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES COMISSIONADAS E PROFISSIONALIZAÇÃO DE SEU EXERCÍCIO

Contrariamente ao senso comum, o sucesso na implementação de várias políticas públicas nos últimos anos ocorreu sem pressões significativas sobre o quantitativo de cargos e funções comissionadas, que teve crescimento discreto, de 19.887 em 2002 para 21.715 em 2008, um aumento de apenas 9% em um período de seis anos, inferior ao aumento no número de servidores públicos civis na ativa.

O estabelecimento de uma agenda que articule os grandes processos da administração pública, integrando planejamento, orçamento e gestão, sempre com foco em resultados, deve ser aliado à profissionalização dos cargos comissionados.

A filiação política nos níveis de direção e assessoramento estratégicos, responsáveis pela condução do governo em consonância com o programa referendado pela eleição, faz parte do jogo democrático. Porém, os cargos de direção intermediária, de caráter operacional ou tático-operacional, devem ser profissionalizados. O grande desafio é garantir, por um lado, o legítimo comando político do governo aos eleitos e, por outro, o preparo necessário para a gestão pública, com uma estabilidade que assegure a continuidade do funcionamento da máquina pública.

O governo federal vem buscando reduzir a quantidade de cargos de livre provimento em prol desses ocupados por servidores públicos de carreira, com base em critérios de mérito e competência, no intuito de aumentar a capacidade técnica do Estado. Esse processo foi iniciado com a edição do Decreto nº 5.497/2005, que definiu percentuais mínimos dos cargos em comissão do grupo DAS que têm de ser ocupados por servidores públicos efetivos.

Atualmente, cerca de 70% dos cargos comissionados são ocupados por servidores públicos vinculados ao poder público. Mesmo nos cargos mais elevados, o percentual de funcionários de carreira é expressivo, atingindo 60% ou mais dos cargos DAS 4, 5 e 6.

Ainda no campo da profissionalização do serviço público, o governo federal enviou ao Congresso Nacional um projeto que cria as funções comissionadas do Poder Executivo (FCPE),[16] atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados. As FCPE destinam-se às atividades de direção, chefia e assessoramento nos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, e serão preenchidas mediante utilização de critérios de mérito, observadas as competências dos candidatos, exigindo capacitação como um dos requisitos para sua ocupação. O MPOG trabalha na regulamentação que vai especificar esses requisitos e a forma de acesso aos novos cargos.

16. Projeto de Lei nº 3.429/2008.

O governo federal já implementou funções similares no INSS, com excelentes resultados. As novas funções foram, inclusive, um dos fatores responsáveis pela recente melhora no atendimento prestado pela autarquia. Essa experiência promissora inspirou não só a proposta de criação das FCPE, mas também de funções comissionadas específicas para o DNPM, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e o Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE).[17]

5 AÇÕES DE RACIONALIZAÇÃO E AJUSTE NA GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO

5.1 Mudanças na regulamentação das contratações temporárias

O setor privado recorre a contratações temporárias para lidar com picos de demanda sem perder oportunidades de negócios nem superdimensionar permanentemente a sua força de trabalho. Já no setor público, há restrições.

A Constituição Federal de 1988 criou as condições legais para que a administração pública federal possa lidar com situações de necessidade excepcional de incorporação de mão de obra, de modo a assegurar o seu funcionamento, sem prejuízo para a continuidade das atividades e dos serviços prestados. Para efetuar as contratações temporárias, promove-se processo seletivo simplificado e não concurso público. Os selecionados celebram com a administração contratos por prazo determinado, não ocupando um cargo público. Os contratos definem as atividades a serem desempenhadas pelo contratado e estabelecem seus direitos e obrigações.

A Lei Federal nº 8.745/1993 enumerou situações bastante específicas e regras rígidas para as contratações temporárias de excepcional interesse público, no intuito de evitar o seu uso indevido, além de estabelecer a duração máxima dos contratos. Mas algumas lacunas causavam sérias dificuldades para a gestão da força de trabalho. As alterações feitas na lei, especialmente em 2008, ajudaram a buscar uma composição adequada da força de trabalho no setor público, no sentido de permitir o ajuste dos quantitativos às necessidades sazonais, levando em conta o perfil profissional que cada atividade demanda. Trata-se de um instrumento transparente e racional de gestão, na legalidade e no interesse público.

Antes da última modificação (Lei Federal nº 11.784/2008), já se permitia a contratação de profissionais para atuar provisoriamente nos recenseamentos realizados pelo IBGE, por exemplo. Agora, autoriza a contratação de temporários em situações análogas, quando são conferidas novas atribuições às organizações, em processos de transição ou de implementação de novas organizações. Também estão liberadas as contratações temporárias quando há um aumento transitório no

17. Projetos de Lei nº 3.944/2008 e nº 5.915/2009, respectivamente.

volume de trabalho, para elevar os padrões do serviço prestado à população. Em todos esses casos, muitas vezes se recorria à contratação de mão de obra terceirizada.

Modificada, a lei ajuda a evitar a conformação de efetivos dimensionados para um volume apenas temporariamente maior de trabalho e permite resolver passivos decorrentes do acúmulo de demandas não atendidas e de projetos não analisados. A contratação de temporários também tende a reduzir custos de transação em relação ao uso da mão de obra terceirizada, devido à eliminação de intermediários.

Note-se que as contratações temporárias exigem que a administração pública observe, durante o processo de seleção, princípios de transparência, publicidade e impessoalidade, nem sempre adotados na contratação dos empregados pelas empresas prestadoras de serviços terceirizados. Cumpre lembrar que o objetivo das contratações temporárias não é o de contornar a necessidade de concurso público, até porque elas requerem a realização de processo seletivo amplamente divulgado, mas possibilitar que a administração lide com situações transitórias de necessidade de aumento da força de trabalho.

As contratações temporárias, que têm remuneração e prazo previamente fixados, também estão condicionadas à autorização do MPOG,[18] observadas a adequação à Lei Orçamentária Anual, ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, com o exige a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2008, autorizou-se a contratação de 5.207 temporários no Poder Executivo federal, número que aumentou para 7.226 em 2009.

5.2 Substituição dos terceirizados irregulares

A despeito das restrições relativas ao preenchimento de cargos públicos nos anos 1990 e no início dos anos 2000, com a contenção de concursos públicos, manteve-se a necessidade de atender à demanda por serviços públicos. Sendo assim, cada organização do Estado procurou suas soluções para recompor a força de trabalho. Uma delas foi o uso de mão de obra terceirizada em situações não previstas na legislação. Uma força de trabalho que vicejou na clandestinidade, escondida nas rubricas orçamentárias de custeio.

O pessoal terceirizado só deve trabalhar em atividades de apoio à administração, como vigilância, conservação ou suporte de informática. Para acabar com o recurso à terceirização em situações vedadas por lei, a União celebrou com o Ministério Público do Trabalho (MPT), em novembro de 2007, um termo de conciliação judicial. O termo prevê que a substituição dos terceirizados em situação irregular por servidores públicos concursados na administração direta aconteça até o final de 2010. Em outubro de 2009, o MPOG já havia autorizado

18. Cada órgão é responsável pela seleção de seus profissionais e por sua alocação.

concursos públicos para substituir o equivalente a 70,2% do total de 13.040 terceirizados existentes no Poder Executivo federal.[19]

6 DESAFIOS PARA A GESTÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO PÚBLICO

6.1 Dimensionamento da força de trabalho

Para que as organizações da administração pública alcancem os resultados esperados em função de sua missão institucional, o dimensionamento da força de trabalho deve considerar, entre outros fatores, as competências, os processos, o modelo de gestão, a estrutura e as ações sob sua responsabilidade. A determinação da força de trabalho necessária à construção das capacidades que se pretende instalar na organização deve considerar, ainda, duas dimensões: a quantitativa, referente à definição do tamanho da força de trabalho, e a qualitativa, concernente aos perfis profissionais necessários.

Estudos estão sendo desenvolvidos para a definição de parâmetros que orientem o dimensionamento da força de trabalho necessária às organizações públicas. Um dimensionamento bem feito, além de propiciar a capacidade que a instituição precisa para produzir os resultados esperados, garante a otimização do uso dos recursos públicos, evitando admissões e alocações indevidas.

Contudo, o trabalho nessa área ainda é incipiente, e permanece o desafio de buscar os instrumentos mais apropriados à aferição das reais necessidades de força de trabalho, tanto na perspectiva mais global do setor público quanto das organizações individualmente consideradas. Adicionalmente, é preciso debater o papel a ser desempenhado pelos órgãos de planejamento e gestão e pelas áreas-fim, ao longo desse processo. Os órgãos centrais devem ter uma participação ativa no dimensionamento de força de trabalho em todo o Poder Executivo federal? Ou devem limitar-se à fixação do quantitativo de cargos e do teto orçamentário, aportando apenas os instrumentos e a assistência técnica necessárias para que as próprias organizações possam fazer o seu dimensionamento?

As deficiências no planejamento da força de trabalho fazem que algumas organizações permaneçam sem concursos públicos por muito tempo. Represadas, as vagas são liberadas em grande quantidade após um longo período, gerando dificuldades de inserção aos novos ingressantes, de transferência de conhecimento entre servidores antigos e novos e de manutenção de um contingente equilibrado de força de trabalho ao longo do tempo.

19. As quantidades de terceirizados em situação irregular foram informadas pelos ministérios e órgãos da Presidência da República como em situação irregular na administração direta. A meta fixada no termo de conciliação era de substituir 60% dos terceirizados irregulares até 31 de dezembro de 2009. A realização dos concursos e o provimento dos cargos são de responsabilidade dos ministérios que precisam fazer as substituições.

É importante propiciar uma maior estabilidade no processo de recomposição da força de trabalho, a partir de um planejamento consistente das necessidades futuras, permanentes e temporárias, que leve em consideração o papel a ser desempenhado pela organização, as inovações tecnológicas disponíveis e incorporadas, a modernização dos processos organizacionais etc.

6.2 Sistema de mérito

A implementação de um sistema meritocrático é apontada em todos os fóruns como um dos grandes desafios a serem enfrentados pela administração pública no curto prazo. A construção de um sistema meritocrático deve buscar recompensar os integrantes da organização com incentivos adequados, motivando-os a continuar contribuindo com a organização e produzindo bons resultados.[20]

De um modo geral, a estrutura de incentivos na administração pública é perversa. Vale muitas vezes a máxima "quem não faz, não erra, e quem não erra, não pode ser responsabilizado". Quem empreende e trabalha muito pode acabar duplamente penalizado. Por um lado, recebe cada vez mais trabalho. Por outro, enredado no cipoal normativo, em boa parte das vezes é chamado a prestar esclarecimentos e responder perante os órgãos de controle, algo oneroso e desgastante. O ambiente vigente desestimula o empreendedorismo e a inovação.

A maior parte das pessoas espera reconhecimento por aquilo que faz de produtivo e significativo para a organização. Servidores reconhecidos, em contrapartida aos seus méritos, tendem a ter maior autoestima, disposição para enfrentar novos desafios e para contribuir com novas ideias, melhorando os resultados.

O sistema de mérito deve estabelecer uma dinâmica "mérito-reconhecimento-recompensa", de forma a constituir um ciclo virtuoso e aumentar a motivação. Os conceitos de recompensa e de motivação para melhor desempenho no trabalho caminham de mãos dadas. O ato de motivar consiste em incentivar as pessoas e equipes a trabalhar da melhor maneira possível, mediante a construção de um ambiente favorável ao desempenho de suas competências.

É importante ressaltar que os incentivos não se limitam a benefícios e recompensas de caráter financeiro. Eles também podem ser traduzidos em reconhecimento na forma de elogios, prêmios, autonomia, oportunidades de crescimento, entre outros de aspecto simbólico.

Devem ser definidos critérios formais, transparentes e justos em um processo de reconhecimento e recompensa, estabelecendo-se um método para avaliar o desempenho individual, das equipes e da organização. Um sistema equivocadamente

20. Sobre o assunto, ver o relatório setorial do World Bank (2005), capítulos 2 e 6; OCDE (2008), especialmente o capítulo 4; e a minuta do relatório da OCDE (2009).

focado na dimensão individual pode comprometer as equipes de trabalho, introduzindo um incentivo perverso com prejuízo potencial para o desempenho das equipes e para o resultado global.

Faz-se necessário, ainda, alinhar o sistema de mérito com os valores tradicionais que se pretende reforçar e com os valores novos que se deseja introduzir e consolidar. Os valores presentes na cultura do serviço público e que guiam o comportamento dos servidores são uma condição importante da governança. Valores bem definidos, que se transformam em práticas governamentais consistentes, são essenciais para a sustentabilidade dos resultados e para a manutenção da confiança no governo. Eles refletem aquilo que o serviço público está tentando alcançar, ajudam a desenhar objetivos coletivos e individuais e mantêm a cultura coletiva, o *ethos* público.

O grande desafio, na verdade, é sair do discurso para a prática. A implementação de uma sistemática de avaliação de desempenho como ferramenta para a medição dos resultados dos servidores e das organizações não é uma atividade trivial. Inicialmente, há uma grande barreira cultural a ser vencida. Embora quase todos concordem, em tese, que o desempenho deva ser o principal, se não o único critério de avaliação dos servidores, existe uma enorme desconfiança em relação aos sistemas de avaliação de desempenho no serviço público. Poucos acreditam na justiça dos resultados produzidos. Há críticas com relação ao desenho, ao processo, à forma como são feitas as avaliações e aos avaliadores. Este debate fica mais difícil quando são usados instrumentos padronizados de avaliação, que embutem um conceito de desempenho não alinhado à organização. Vigora uma percepção ambígua de que a antiguidade como critério de ascensão vertical é um mal necessário, na medida em que corrigiria as injustiças da avaliação de desempenho. Porém, ao mesmo tempo, a antiguidade é vista como um incentivo à acomodação, uma vez que, trabalhando ou não, o servidor é promovido. Por fim, verifica-se que os chefes não gostam de avaliar, já que isso sempre gera insatisfação entre os servidores. Assim, para evitar tensões, eles tendem a avaliar a todos positivamente.

O sistema de mérito proporciona oportunidades de crescimento e condições de efetiva participação aos membros da organização, tendo em vista os objetivos organizacionais e individuais. Conseguir esse equilíbrio não é uma tarefa fácil. Além disso, as opiniões costumam divergir quanto ao método ideal de avaliação para as organizações públicas. Parece razoável definir e customizar instrumentos de avaliação de desempenho que considerem as peculiaridades de cada tipo de organização. Finalmente, a definição dos balizadores a serem considerados nos sistemas de mérito é também objeto de controvérsias. Parte significativa dos sistemas implementados dá ênfase exagerada ao mérito acadêmico em detrimento do desempenho em serviço.

Se de fato se quer caminhar para uma realidade de gestão para resultados na administração pública federal, é necessário construir caminhos e conquistar credibilidade para implementar um sistema meritocrático transparente, com critérios claros, que seja visto como justo, que viabilize um processo de reconhecimento e recompensa com base no desempenho profissional e que traga motivação.

6.3 Recrutamento e seleção

Para propiciar as respostas demandadas pela sociedade, as organizações públicas precisam contar com profissionais que, além de conhecimentos técnicos específicos, possuam competências para atuar em um ambiente cada vez mais dinâmico e imprevisível, sejam capazes de lidar com riscos e incertezas, tenham capacidade de negociação e de articulação dos interesses de diversos segmentos sociais, e que comunguem com os valores da organização. Nesse contexto, o processo de recrutamento e seleção de novos servidores assume uma função estratégica nas organizações públicas.

Entre os gestores públicos, existe uma sensação generalizada de que os concursos, apesar de ser uma forma justa de seleção, não estão sendo eficazes na seleção de profissionais com os perfis necessários. A despeito da complexidade e das restrições impostas pelo marco legal nessa área, existe algum espaço para aprimorar os concursos públicos sem alterar as normas vigentes, que não vem sendo adequadamente aproveitado.

A primeira questão que se apresenta é a necessidade de definir claramente o perfil desejado pela organização quando do concurso público. É importante identificar e qualificar previamente as necessidades, definindo as competências requeridas. É preciso ter um "projeto" para cada novo servidor contratado, e não uma definição vaga de quantitativo e cargo. Esse desafio torna-se mais importante na medida em que se ampliam as atribuições dos cargos, fazendo com que a descrição das funções deixe de ser uma referência suficiente do que se espera de cada servidor. Deve haver um gerenciamento do perfil da força de trabalho ao longo do tempo, de forma a possibilitar os ajustes necessários na composição da força de trabalho.

É importante fugir das avaliações estritas de conhecimento e buscar novos instrumentos para aferir o perfil dos candidatos, valorizando o raciocínio e a capacidade de interpretar, posicionar-se e resolver problemas. É essencial começar a pavimentar o caminho para avaliar competências e verificar em cada caso qual a melhor alternativa para não desprezar a experiência profissional pregressa dos candidatos.

A gestão dos processos seletivos é outro aspecto que requer mais atenção. É preciso investir mais na definição do formato do concurso, da composição e dos tipos das provas, do peso de cada disciplina e etapa, de como propor as questões para os candidatos, e de mecanismos de orientação, acompanhamento e avaliação

dos concursos públicos, entre outros aspectos. A qualidade do edital é vital para o resultado do processo como um todo.

6.4 Desenvolvimento profissional

O processo de desenvolvimento profissional mantém os profissionais alinhados à missão do cargo ou da carreira, e visa possibilitar a construção das competências necessárias para um desempenho adequado no ambiente cada vez mais dinâmico e complexo da gestão das políticas públicas.[21] Ele principia na formação inicial para ingresso na carreira e segue com a oferta de cursos de aperfeiçoamento, realizando-se no próprio exercício profissional e requerendo estratégias diversificadas que promovam a motivação e a identificação permanente do servidor com a razão de ser de seu trabalho.

O processo de desenvolvimento profissional deve ser entendido e tratado de forma global, com a articulação e integração entre o curso de formação, os cursos de aperfeiçoamento, os cursos complementares, as atividades de desenvolvimento em serviço e outras ações que busquem a construção das competências necessárias ao exercício do papel atribuído ao servidor, nas diversas etapas de sua carreira.[22] Se na fase de seleção e recrutamento as questões legais podem dificultar a gestão de pessoas por competências, no desenvolvimento profissional esse instrumento essencial não conhece obstáculos.

A administração pública deve ter clareza sobre o que espera de seus quadros em geral e de cada carreira em particular, para que seja possível definir o papel esperado de seus integrantes e identificar as competências a construir no processo de desenvolvimento profissional desses servidores.

A competência é aqui entendida não apenas como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para exercer determinada atividade, mas também como o desempenho expresso pelo servidor em determinado contexto, em termos de realizações decorrentes de sua mobilização e aplicação no trabalho. Dessa forma, as competências podem ser vistas como combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes expressas pelo desempenho profissional em determinado contexto organizacional, agregando valor às pessoas e às organizações.

Ao longo do desenvolvimento profissional é importante explorar diferentes estratégias e metodologias de ensino, conectando a teoria e a prática. O próprio processo de desenvolvimento tem de ser inovador e desafiador, expondo constantemente o servidor a novas realidades. Os profissionais devem ser preparados

21. Ver World Bank (2005), especialmente capítulo 6.
22. Ver OCDE (2009).

não apenas para operar os processos existentes, mas também para questioná-los criticamente, quando for o caso.

É importante, ainda, implementar mecanismos para fornecer orientação e suporte aos novos servidores públicos em sua inserção na atividade profissional, na carreira e na administração pública, proporcionando o intercâmbio de conhecimentos e experiências com os servidores mais experientes e fortalecendo a sua rede. Uma das alternativas pode ser a adoção do regime de tutoria, mediante a designação de servidores experientes e com trajetórias profissionais consistentes para acompanhar e orientar os servidores públicos em início de carreira.

6.5 Profissionalização dos cargos de direção e assessoramento superior

Nos últimos anos, o governo federal iniciou um processo de profissionalização dos cargos diretivos, mas há muito que aprimorar. Profissionalizar cargos não significa meramente preenchê-los com servidores efetivos, mas definir os requisitos e a forma de preenchimento para cada cargo.[23]

Os cargos de natureza essencialmente técnica e alguns cargos de natureza estratégica devem ser preenchidos, mediante processo formalmente instituído, por profissionais de reconhecida competência que atendam a um conjunto de requisitos previamente estabelecidos. Uma parcela desses cargos pode ser ocupada por servidores efetivos, e outra por profissionais do mercado. A definição de quantos e quais cargos devem se enquadrar em cada categoria pressupõe o estabelecimento de um acordo político, bem como um estudo sobre esses postos de trabalho, de forma a caracterizá-los e qualificá-los. Não é conveniente que todos os cargos dessa natureza sejam ocupados apenas por servidores efetivos. A presença de profissionais do mercado impede a cristalização de grupos no comando de determinadas áreas, previne o risco de o governo ficar refém das corporações e possibilita a absorção de novas ideias e percepções, oxigenando a administração pública.

Os cargos de caráter político podem e devem continuar a ser preenchidos com base em critérios políticos. É legítimo e necessário que os governos eleitos possam se utilizar deles para constituir suas equipes. O desafio aqui é definir quantos e quais devem ser esses cargos, estabelecendo os requisitos de ocupação, que podem ser menos rigorosos, mas não prescindem de patamares mínimos de qualificação.

Considerando que a liderança exercida pela alta administração é o motor de uma organização, no sentido de que é o elemento promotor da gestão e responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados institucionais, fica clara a importância de avançar na questão da profissionalização dos cargos de direção na administração pública brasileira.

23. Ver World Bank (2005), especialmente capítulo 6.

É preciso melhorar também a capacidade de identificação e profissionalização de servidores públicos com potencial para se tornarem executivos, gerentes de meios e assessores de alto nível, preparando-os para tanto. Isso pressupõe profissionais generalistas, com comportamento ético, elevada qualificação e que tenham por características principais: a capacidade de resolver problemas, de "fazer acontecer" e de aprender rapidamente; multifuncionalidade, visão estratégica, global e integrada; e capacidade de negociar, articular e atuar em rede. A carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental atende a esses requisitos e vem preenchendo esse espaço no governo. O desafio é garantir o alinhamento da gestão dessa carreira, especialmente dos processos de recrutamento e seleção, desenvolvimento profissional, alocação e mobilidade.

6.6 Remanejamento de força de trabalho

A falta de agilidade e flexibilidade na alocação e movimentação de servidores é percebida como um aspecto que dificulta substancialmente uma melhor organização e funcionamento da administração pública. Muitos entendem que o sistema atual é engessado e torna muito difícil a movimentação e a demissão de pessoas. Atualmente não se consegue, com facilidade, reunir e alocar grupos de servidores qualificados para desempenhar tarefas estratégicas circunstanciais, para apoiar a execução de fases importantes de projetos estratégicos ou para tratar de questões emergenciais. A dinâmica da realidade exige rapidez no posicionamento e nas respostas, requerendo flexibilidade e agilidade na organização e estruturação de equipes, na construção da capacidade de atuar.

Nesse contexto é importante refletir, em uma ótica estratégica, global e integrada, sobre a política de carreiras para a administração pública federal. Como garantir condições adequadas para uma melhor distribuição, inserção e utilização dos profissionais de acordo com suas competências, ao mesmo tempo propiciando a capacidade de ação necessária às organizações? Deve-se continuar fragmentando as carreiras por órgão ou partir para carreiras horizontais ou transversais?[24]

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tradicional desconfiança brasileira nas pessoas e nas instituições está refletida no profundo desequilíbrio existente entre as estruturas de controle e de execução presentes na administração pública do país. Esse desequilíbrio, somado à estrutura perversa de incentivos vigente, leva à cultura da aversão ao risco. Os principais processos da administração pública, em especial a gestão

24. Carreira horizontal é aquela que possibilita a atuação em diversas organizações, porém sempre na área ou setor correspondente às competências da carreira, como é o caso na carreira de analista de planejamento e orçamento. Já uma carreira transversal possibilita a atuação em diversos órgãos, em princípio em qualquer área ou setor, como é o caso na carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental.

orçamentária e financeira, foram moldados com base na desconfiança e em um contexto de crise fiscal, de necessidade de geração de superávit primário, tendo por objetivo maior evitar que o Estado gastasse.

O Brasil é um país em construção e o cenário atual é de crescimento. O Estado precisa ter capacidade de propiciar as respostas que a sociedade demanda. Por isso mesmo, a participação social tornou-se um mecanismo fundamental na definição de prioridades, na tomada de decisões e no acompanhamento do andamento das ações governamentais. É preciso gastar bem, com qualidade, e produzir os resultados pactuados. Faz-se necessário construir alternativas para conjugar essa nova governança pública, em ambiente democrático, com uma gestão orientada para resultados, fazendo uso de novas ferramentas gerenciais, com a profissionalização da administração pública.

Vale lembrar que, na administração pública brasileira, convivem realidades distintas, das eras patrimonialista, burocrática, gerencial e pós-gerencial. Esse fenômeno não é externo à área de gestão da força de trabalho, o que dificulta o empreendimento de uma agenda única de aperfeiçoamento da gestão.

A despeito da disparidade entre as realidades e das dificuldades que se impõem, logrou-se avançar muito. A política de gestão da força de trabalho adotada nos últimos anos está possibilitando, em grande medida, recompor a capacidade de execução do Estado. Não houve uma explosão do quantitativo de servidores públicos civis na ativa no Poder Executivo federal, porém novas autorizações de ingresso devem ser feitas de forma criteriosa. O governo federal vem buscando conferir maior racionalidade à gestão de pessoas no serviço público, atentando para as necessidades mais prementes das áreas que implementam os programas estratégicos ou prioritários para o país, buscando profissionalizar cada vez mais a gestão pública.

Com pessoal mais qualificado, realização de concursos públicos em áreas estratégicas e maior profissionalização, a capacidade do Estado está sendo recuperada no que se refere à quantidade e à qualidade da força de trabalho. Para que se possa dizer que o Estado conta com as pessoas certas, nos lugares certos, fazendo a coisa certa e contribuindo para o alcance dos resultados desejados, será preciso enfrentar os desafios comentados, o que requer grandes esforços em termos de vontade política e mudança de mentalidades.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Recursos Humanos (SRH). **Boletim Estatístico de Pessoal nº 161**. Brasília, set. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal**. Disponível em: <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pop Clock**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 14 set. 2009.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Base de dados macroeconômicos, tema emprego, população economicamente ativa**. Disponível em: <http: //ipeadata.ipea.gov.br/ipeaweb/ipeaweb.dll/ipeadata?101430843>. Acesso em: 14 set. 2010.

GARCIA, R. C. **Despesas correntes da União**: visões, omissões e opções. Brasília: Ipea, jan. 2008 (Texto para Discussão, n. 1319).

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **The State of the Public Service**. Paris: OCDE Publishing, 2008.

_____. **Managing Competencies in Government**: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future. Paris: OCDE, Comitê de Governança Pública, 3 Dec. 2009.

PESSOA, E.; MATTOS, F.; BRITTO, M. O emprego público não é excessivo no Brasil. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 jan. 2009.

VIANA, M. Profissionalização no serviço público. **Correio Braziliense**, Brasília, 12 nov. 2009.

VIANA, M.; FALCÃO, T.; COSTA, P. O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo federal. ***Res Pvblica***, Brasília, v. 7, n. 2, jul./dez. 2008.

WORLD BANK. **Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance**. New York: ONU, 2005.

PARTE IV

CONTROLE DO ESTADO E DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO

CAPÍTULO 12

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, assim como em outros países que passaram pela transição de regimes autoritários para a democracia, torna-se indispensável tanto o fortalecimento das instituições do Estado quanto a consolidação dos espaços de manifestação da ordem democrática, como: as eleições regulares, a liberdade de organização política, a liberdade de opinião e imprensa livre, entre outras; não apenas para que a democracia se consolide, mas sobretudo, para que as crises políticas possam ser resolvidas com base em regras preestabelecidas.

Portanto, não basta o fortalecimento das instituições do Estado em um ambiente que a liberdade de opinião é restrita e a sociedade não pode interferir diretamente nos destinos do Estado por meio da pressão social, da crítica ou do processo eleitoral. Também, é insuficiente apostar apenas no processo eleitoral e na capacidade de pressão das organizações sociais, sem que as instituições ou as agências estatais estejam suficientemente investidas de capacidade institucional para harmonizar as relações sociais e garantir a integridade dos bens públicos.

Ao publicar o artigo *Accountability horizontal*[1] *e novas poliarquias*, O'Donnell (1998) demonstrou tal preocupação quando buscou compreender como alguns países que haviam acabado de se tornar democracias representativas ou poliarquias, por cumprirem os requisitos e as condições estipuladas por Dahl (1997) quanto à garantia de eleições livres e justas, ainda padeciam de uma fraca ou intermitente institucionalização de suas agências estatais encarregadas de realizar o controle das ações do próprio Estado.

Para este autor, tal situação acaba fragilizando um componente central da gestão dos negócios públicos em regimes democráticos – o princípio do republicanismo –, assim como, representava um risco para o princípio liberal do respeito às liberdades individuais, na medida em que a defesa da liberdade se expressa na obediência às regras, o que requer instituições autônomas e fortalecidas no desempenho dos papéis com os cidadãos, e também, com as autoridades públicas constituídas.

1. Entende-se como o controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros ou o controle do Estado sobre si próprio (MIGUEL, 2005).

Desse modo, para além da *accountability* vertical que se expressa na existência de canais de expressão e deliberação do *demos*, como o processo eleitoral livre, os plebiscitos e referendos, assim como, os espaços de participação social organizados dentro e fora da estrutura do Estado, O'Donnell chama atenção para a necessidade do fortalecimento e da autonomia do papel a ser desempenhado pelas instituições encarregadas da realização da *accountability* horizontal, destacando ao mesmo tempo que, o Estado é a autoridade constituída encarregada de garantir os direitos inerentes à liberdade privada, e este também deve se sujeitar aos mecanismos legais e institucionais que limitem sua ação às regras democraticamente constituídas, para que não se volte contra a própria sociedade.

Em suma, O'Donnell destaca que as poliarquias "são sínteses complexas de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo". Na Democracia moderna não se pode abrir mão do princípio liberal de defesa das liberdades individuais e do princípio republicano, segundo o qual a gestão do bem público se afirma acima das vontades e dos interesses individuais das autoridades. Nas repúblicas modernas, não se pode prescindir do princípio democrático, segundo o qual, o governante provenha da expressão da vontade popular, o que ocorre por meio do sufrágio universal e livre.

Portanto, o ideal do bem comum, somado ao da legitimidade pública que se expressa pelo sufrágio eleitoral e pelo respeito às liberdades individuais são elementos fundamentais para que a chamada "coisa pública" possa ser controlada pelo próprio público. Apenas em uma sociedade marcada pela liberdade e tolerância política é possível construir instituições públicas capacitadas para exercer funções em nome do interesse público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é parte integrante do conjunto de instituições da *accountability* horizontal, uma vez que cabe ao órgão verificar a regularidade e eficiência da gestão financeira do governo federal, dando publicidade aos seus trabalhos e prestando informações tanto para o Congresso Nacional como para a sociedade. Além disso, promove a responsabilização contra quem praticou eventuais desvios por meio de denúncia ao Ministério Público de Contas (MPC) e, também, pode propor medidas para minimizar os riscos de corrupção. Neste contexto, a atuação do TCU está orientada pelo controle da regularidade, da eficiência e da economicidade. Discutir o papel do TCU enquanto mecanismo da *accountability* horizontal é o que será feito neste trabalho.

Este texto está estruturado da seguinte forma: primeiramente faz-se uma discussão acerca das instituições de controle como parte integrante do sistema de *accountability*, na sequência apresenta-se o desenvolvimento dessas instituições e suas particularidades na experiência internacional, e por fim se destaca o processo de institucionalização e desenvolvimento do TCU, bem como suas atribuições com ênfase na relação com o Congresso Nacional.

2 CONTROLE E SISTEMA DE CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A palavra *controle* assume diversas conotações imprecisas: dominação, direção, limitação, fiscalização, vigilância, verificação e registro (MARTINS JR., 2002), e também pode ser definida, resumidamente, como o ato ou o poder de controlar alguma coisa. Sua realização requer, no mínimo, a existência de dois agentes (o controlador e o controlado). Diante disso, Martins (1989, 1994) indaga sobre os desafios de se assimilar a importância dos mecanismos de controle para a garantia de que as relações Estado – sociedade se pautem por valores democráticos-liberais e republicanos.

Mas se a questão do controle tem importância vital para a sobrevivência do Estado Democrático de Direito, também existem outras razões que justificam a necessidade de se fortalecer o papel das instituições de controle sobre a administração pública. Speck destaca que, para além das questões que visam impedir que os gestores públicos transgridam os limites do exercício do poder:

> Qualquer governo deveria estar duplamente interessado em um controle efetivo sobre a administração dos seus recursos: para melhorar o desempenho de seus projetos políticos e para evitar escândalos envolvendo os seus integrantes. A primeira preocupação se baseia no cálculo econômico de custos e benefícios. Um governo que consegue controlar o desvio ou a má aplicação de verbas públicas tem mais recursos disponíveis para os seus projetos ou poderá realizá-los com menos impostos (SPECK, 2000b).

Em seu argumento, Speck amplia o debate acerca da importância das instituições de controle sobre os gastos públicos para além dos princípios liberais ou republicanos. Destaca um quesito de natureza gerencial ao enfatizar que o maior interessado na eficiência dessas instituições seria o próprio governo, na medida em que evitar desvios de finalidade do dinheiro público pode representar maior quantidade de recursos a serem destinados às políticas sociais e aos projetos de desenvolvimento socioeconômico, sem que para isso precise recorrer a instrumentos como o aumento de impostos ou a criação de novos tributos.

Entretanto, o sistema de controle também tem custo, e quanto mais complexa a estrutura e a ação do estado, mais investimentos na profissionalização e na sofisticação tecnológica do aparato de controle são necessários. O gasto público com o sistema de controle deve produzir como benefício ações efetivas voltadas para a preservação da integridade do patrimônio público. Mais do que isso, é preciso lembrar que a ação das instituições de controle tem impacto direto no fortalecimento da democracia e das instituições democráticas, na medida em que controla os limites das ações das autoridades eleitas e da burocracia a partir de regras preestabelecidas.

Portanto, não basta simplesmente criar instituições de controle e atribuir funções a estas para que haja controle efetivo sobre os recursos públicos ou demonstre o compromisso republicano do governante. Como já foi dito anteriormente, faz-se necessário provê-las de recursos humanos e tecnológicos que são importantes para o desenvolvimento das suas atribuições, o que implica investimento financeiro e crença na importância do papel dessas instituições por parte da classe política.

Para melhor compreender como se constitui o sistema de controle sobre a administração pública no Brasil, faz-se necessário recorrer novamente a O'Donnell (1998) com o objetivo de trazer o debate para o campo específico dos controles democráticos sobre os governantes eleitos e a burocracia pública. Desse modo, torna-se importante uma melhor compreensão sobre quais mecanismos e instituições são responsáveis por promover tanto a *accountability* vertical como a horizontal.

2.1 *Accountability* vertical

Na *accountability* vertical, que também pode ser interpretada como as formas de controle da sociedade sobre o Estado, estão presentes diversas possibilidades de controle dos cidadãos e de suas organizações sobre os governantes, a burocracia e os representantes políticos eleitos. Entre tais formas de controles, incluem-se o processo eleitoral que escolhe ou veta a permanência de governantes e representantes políticos, assim como de plebiscitos e referendos, e a atuação dos diversos conselhos setoriais de políticas públicas que foram criados após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), com o objetivo de promover o controle social destas, em um percurso que geralmente começa com a elaboração e o monitoramento das políticas públicas, e pode chegar até o controle dos recursos nelas aplicados.

Indagando acerca da eficiência do sufrágio como instrumento de controle sobre as autoridades eleitas, O'Donnell faz o seguinte alerta:

> O que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. (...) Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos (1998, p. 28-29).

Nessa linha argumentativa, Przeworski (1998, p. 63) considera fundamental que os eleitores disponham de diversos mecanismos para julgar os políticos, entre estes, os de informações e os institucionais. Porém, considera que as eleições acabam se transformando em um "instrumento grosseiro de controle: os eleitores têm de avaliar todo o pacote de políticas governamentais em apenas uma decisão". Argumenta que, na avaliação de um governo, os cidadãos acabam se contentando apenas com os resultados, muitas vezes produzidos em condições que os próprios eleitores desconhecem e que podem esconder diversos tipos de negociações que contrariam o interesse público. Conclui que "a regra do voto retrospectivo só

contribui para assegurar a *accountability* se os cidadãos conhecerem não só o resultado obtido, mas também os outros resultados possíveis".

Nos argumentos de Przeworski e O'Donnell, evidencia-se a importância das instituições e dos mecanismos da *accountability* horizontal na medida em que as instiuições podem ser demandadas pelos cidadãos e pelas organizações sociais para contestar atos dos governantes que possam ser considerados lesivos aos interesses públicos, assim como, tais instituições possuem uma grande capacidade de produzir informações acerca dos negócios públicos e disponibilizá-las de maneira que possa ser facilmente compreendidas e apropriadas pelos cidadãos no momento da decisão do voto.

Ou seja, o fortalecimento da *accountability* vertical está diretamente vinculado com o aperfeiçoamento da *accountability* horizontal. Não se pode prescindir de informações fidedignas sobre como foi aplicado o dinheiro público. Tais informações são produzidas e se encontram disponíveis nas agências estatais de controle, o desafio é não apenas torná-las públicas, mas, sobretudo, fazer com que essas sejam compreensíveis para a maioria dos cidadãos e que estes consigam levá-las em consideração no momento de votar.

2.2 *Accountability* horizontal

Ao enfatizar a importância da promoção da *accountability* horizontal para a democracia, O'Donnell (1998) destaca o indispensável papel das atividades de controle mútuo (*checks and balances*) em que os poderes do Estado devem exercer uns sobre os outros. Para o autor, a relevância dos trabalhos das agências estatais de controle reside no fato de que essas:

> Têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas a realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment*, contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Os mecanismos de promoção da *accountability* horizontal podem ser identificados de duas maneiras distintas: nas ações realizadas pelas instituições de controle interno e nas que são desempenhadas pelas de controle externo. Para melhor compreensão acerca das especificidades de cada uma dessas formas de controle, será feita na sequência, uma breve descrição das atividades desenvolvidas por essas.

2.2.1 Controle interno

Por instituições de controle interno podem ser compreendidas as organizações intragovernamentais ou intrapoderes, como as corregedorias, as controladorias e as auditorias que monitoram o cotidiano das atividades da estrutura ao qual fazem parte. No caso do governo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) se

enquadra formalmente nesse exemplo, na medida em que monitora a destinação dos recursos da União para a administração direta e indireta, assim como a dos recursos descentralizados para os estados, os municípios e as ações de parcerias que são realizadas com diversas organizações. Vale ressaltar que todo órgão público tem seu próprio mecanismo de controle interno.

No estado de São Paulo, o Departamento de Controladoria e Auditoria (DCA), que faz parte do organograma da Secretaria Estadual da Fazenda (SEF), desempenha a função de instituição de controle interno em todas as unidades vinculadas ao governo estadual paulista e exerce a fiscalização sobre os recursos do governo do Estado que são aplicados na administração direta, indireta ou por meio de parcerias.

Convém destacar a importância do controle interno na medida em que esse está inserido no cotidiano da administração pública e tem maior capacidade de identificar algum tipo de erro ou de desvio no decorrer do desenvolvimento da política pública, possibilitando assim, que se evite prejuízos maiores ao interesse público ao poder realizar correção de rota em políticas públicas, no momento em que essas ainda estão sendo conduzidas. Os mecanismos de controle interno devem mobilizar os de controle externo toda vez que identificar algum tipo de irregularidade, sob pena de ser responsabilizado por omissão.

Porém, a valorização dos instrumentos de controle interno está muito associada à vontade política. Ou seja, depende muito da convicção do governante acerca de sua importância. No Brasil, a CGU tem sido a única instituição de controle interno com grande visibilidade pública. Os trabalhos da CGU ganharam mais organicidade e agilidade, sobretudo, quando o órgão passou a ser vinculado diretamente ao gabinete da presidência da República, ganhando *status* de ministério.[2]

Alertando sobre a fragilidade política da maioria das instituições de controle interno nos estados e nos municípios, e realçando a necessidade de estudos mais aprofundados sobre importantes instrumentos de controle de recursos da administração pública, Fonseca, Sanchez e Antunes (2002, p. 46) afirmam que:

> A histórica fragilidade dos controles internos no Brasil pode ser atestada por diversos fatores: a) não são institucionalizados, em razão de sua dependência do perfil de quem esteja no poder, pois não possuem autonomia para o controle das ações das autoridades encarregadas de arrecadar e gastar os recursos públicos, sobretudo os agentes políticos; b) atuam com o objetivo de, principalmente, realizar a contabilidade pública – que pode ser facilmente maquiada – e não propriamente os controles; c) as respectivas literaturas referentes, sobretudo à administração pública e à ciência política, conferem importância secundária ao tema.

2. Em Balb (2006) pode ser encontrado um excelente trabalho sobre o desenvolvimento institucional da CGU.

Esses argumentos realçam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle interno em razão da agilidade com que podem responder aos problemas identificados. Por isso, os autores fazem a recomendação de que os sistemas de controle interno também sejam "pensados em termos de freios e contrapesos no interior de cada poder, muito além, portanto, do exercício de mera contabilidade pública".

2.3 Controle externo

O controle externo sobre a administração pública é desempenhado por instituições do Estado, mas que estão fora da estrutura governamental, como o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, e também por instituições que foram criadas com a finalidade específica de acompanhar a execução orçamentária dos governantes, não apenas no que se refere à legalidade dos seus atos, como também em relação à contratação de pessoal, às obras e aos serviços, como são os casos dos Tribunais de Contas (TCs) no Brasil e em diversos países, assim como o das auditorias-gerais, cujas experiências mais conhecidas são as dos Estados Unidos e Inglaterra. Abordar o controle financeiro da administração pública é o objetivo central deste texto, por isso não serão tratadas neste estudo as formas de controles realizadas especificamente pelos Poderes Judiciário e Legislativo e Ministério Público. Na sequência, será feita uma breve descrição sobre o desenvolvimento das instituições de controle de contas e posteriormente será abordado, especificamente, o TCU, no que se refere ao desenvolvimento institucional e suas atribuições.

3 INSTITUIÇÕES DE CONTROLE DE CONTAS: ORIGENS E DIVERSIDADE

Apesar de já se registrar a existência de instituições de controle de contas desde o século XVI, como é o caso do Tribunal de Contas da Espanha, criado ainda em 1549, Speck (2000a) destaca que apenas com a chegada do Estado Moderno se desenvolveram, pelo mundo afora, diferentes instituições com independência para controlar o uso de recursos públicos pelos governantes.

Desse processo histórico foram gerados, basicamente, dois modelos de instituições de controle de contas públicas: a corte de contas (tribunais de contas) e as auditorias-gerais, cujas principais referências são o General Accounting Office (GAO) nos Estados Unidos e o National Audit Office (NAO) na Inglaterra (PESSANHA, 2003). Entre os TCs e as auditorias existem algumas diferenças de caráter institucional que são importantes. A primeira é que no caso das cortes de contas todas as decisões se originam da reunião de seu colegiado de dirigentes, tanto no aspecto da apreciação das contas quanto em relação à gestão e ao planejamento dos rumos do órgão. Com relação às auditorias, o auditor-geral responde pela instituição em todos os aspectos, inclusive, no que se refere às decisões sobre a apreciação de contas. Nos Estados Unidos, o auditor-geral é nomeado pelo chefe do Executivo para um mandato de 15 anos, com a devida aprovação do Senado Federal (PESSANHA, 2003).

A segunda diferença está na posição institucional de ambos os órgãos. No caso das cortes de contas, na maioria dos casos, essas não estão vinculadas a nenhum dos poderes do Estado ou então são consideradas órgãos auxiliares, sem submissão ao Poder Legislativo, com exceção da Grécia e de Portugal, em que as cortes de contas fazem parte da estrutura do Poder Judiciário. No caso das auditorias, mesmo sendo consideradas independentes, essas podem estar vinculadas tanto ao Executivo quanto ao Legislativo (ROCHA, 2003), mas geralmente respondem quase exclusivamente a demandas apresentadas pelo Legislativo.[3] Citando Oleszek, Pessanha (2003) afirma que o GAO "trabalha exclusivamente para o Congresso americano e atua como seu primeiro inspetor".

Países, como Brasil, Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Portugal, entre outros, adotaram o modelo de corte de contas. As auditorias estão presentes na Austrália, na Áustria, no Canadá, na Colômbia, nos Estados Unidos, em Israel, no Reino Unido, na Venezuela, entre outros (ROCHA, 2003).

No que se refere às atribuições, tanto os TCs quanto as auditorias ampliaram ao longo do tempo suas funções, passando a realizar atividades para além da verificação da legalidade do gasto. Entre as atividades recentes estão a avaliação das políticas públicas e dos programas de governo, e também no que se refere à eficiência, à efetividade e ao desempenho. Tais questões serão vistas a seguir no estudo específico sobre o TCU.

4 CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO TCU

4.1 Desenvolvimento histórico

Da mesma forma que em outros países, em que a criação de instituições de controle de contas independentes coincide com a modernização das monarquias ou com a mudança para o regime republicano, no Brasil foi com a proclamação da República e a consequente necessidade de se elaborar uma nova constituição que as discussões sobre a necessidade de um órgão independente para exercer o controle financeiro sobre as contas do governo foram iniciadas.

O governo provisório encarregado de fazer a transição da Monarquia para a República lançou as bases para a formação do TCU ao editar o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, criando "um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa pública" (BARROS, 1999, p. 232-233). Foi Rui Barbosa que se encarregou de inserir no

3. Argentina, Austrália, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Estados Unidos, Índia, Islândia, Israel, México, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e Suíça são exemplos de países em que as auditorias vinculam-se ao Poder Legislativo. Finlândia, Jordânia, Paraguai e Suécia são exemplos de países em que as controladorias estão vinculadas ao Poder Executivo, enquanto no Chile, na Colômbia, no Panamá, no Peru, em Porto Rico e na República Dominicana, as auditorias não estão vinculadas a nenhum dos poderes do estado (ROCHA, 2003).

texto constitucional, aprovado em fevereiro de 1891, a criação do Tribunal de Contas. A justificativa se baseava na necessidade de:

> Liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Dizia, ainda, que os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão seus lugares por sentença.[4]

As competências do TCU ficaram assim definidas, de acordo com o Art. 4º do Decreto nº 966-A:

1. Examinar mensalmente, em presença das contas e dos documentos que lhe forem apresentados, os resultados mensais.
2. Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo.
3. Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o ministério a que pertençam. Dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e quando o não cumprem, mandando proceder na forma de direito.
4. Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer.

Como pode ser observado, o TCU nasceu fortemente influenciado pelo modelo francês de controle *a posteriori* pelo fato de fazer a verificação das contas públicas após a execução dos gastos, e também em razão da sua independência em relação aos outros poderes, sobretudo no que se refere às garantias de permanência dos ministros no cargo, uma questão fundamental para se evitar obstáculos políticos na obtenção de informações necessárias à apreciação das contas públicas.

No caso brasileiro, mesmo com o fato de a escolha dos ministros ter ficado sob a responsabilidade do Poder Executivo com a aprovação do Senado Federal, o órgão não ficou livre de pressões por parte de políticas. Logo nos primeiros anos de existência tais pressões já começaram a surgir. Ainda em 1893, durante as primeiras seções de trabalho, o TCU e o Executivo entraram em rota de colisão. A principal razão foi o veto de diversos atos governamentais "considerados danosos aos cofres públicos" (SIQUEIRA, 1999, p. 164-165). Com isso, o Executivo começou a indagar sobre a autoridade do TCU alegando que ele estava se colocando acima do presidente da República, fazendo crer que na visão dos membros do governo, o presidente não deveria ter seus atos questionados pelo Tribunal de Contas.

Como forma de retaliação pela rejeição de atos relativos à receita e à despesa do Executivo, além do TCU ter vetado a nomeação de uma pessoa indicada por

4. Ver Constituições brasileiras em versão digital. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2009.

Floriano Peixoto para trabalhar no próprio órgão, a presidência da República redigiu decretos reduzindo a competência do tribunal para impugnar despesas do Executivo. Em protesto, o ministro da Fazenda Serzedello Corrêa demitiu-se do cargo e demonstrou em documento público datado de 27 de abril de 1893 sua insatisfação:

> Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.[5]

Daí em diante o TCU foi sobrevivendo a diversas transformações políticas, vendo, em alguns momentos, suas atividades sendo restringidas pelos governantes em períodos autoritários, e em outros, recuperando antigas atribuições e assumindo novas.

O quadro a seguir apresenta uma síntese dos percalços institucionais do TCU entre as Constituições de 1891 e de 1967.

QUADRO 1
Os percalços institucionais dos TCs brasileiros – 1891-1967

Constituições	1891	1934	1937	1946	1967
Atribuições constitucionais	Verificar a legalidade das contas do Executivo	Verificar a legalidade das contas do Executivo	Verificar a legalidade da execução orçamentária e dos contratos celebrados pelo Executivo	Verificar a legalidade das contas do Executivo, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões	Verificar a legalidade das contas do Executivoe realizar auditorias nas entidades fiscalizadas
Desenvolvimento	(Mantém)		(Avança)	(Avança)	(Avança/Recua)
Requisitos para se tornar Ministro	Não consta	Não consta	Não consta	Ter no mínimo 35 anos de idade e gozar plenamente dos direitos políticos	Idade mínima de 35 anos, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública
Desenvolvimento	(Mantém)		(Mantém)	(Avança)	(Avança)

5. Disponível em: <www.tcu.gov.br>.

Constituições	1891	1934	1937	1946	1967
Forma de recrutamento Ministro	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Conselho Federal	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo	Nomeados pelo Executivo com aprovação do Legislativo
Desenvolvimento	↔ (Mantém)	↓ (Recua)	↑ (Avança)	↔ (Mantém)	
Garantias a Ministro	Só perderiam o cargo por sentença judicial	Mesmas oferecidas aos ministros da Corte Suprema	Mesmas garantias que aos ministros do Supremo Tribunal Federal	Mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos destinados aos juízes do Tribunal Federal de Recursos	Mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos
Desenvolvimento	↑ (Avança)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	↔ (Mantém)	

Fonte: Loureiro, Teixeira e Moraes (2009).
Elaboração própria.

O quadro 1 permite fazer algumas ponderações. Quanto às atribuições constitucionais, registram-se avanços durante todo o período verificado com ambiguidades no regime militar – Constituição Federal de 1967 – que promoveu avanços ao permitir a realização de auditorias nas entidades fiscalizadas, mas impediu que o TCU continuasse apreciando a legalidade da concessão de aposentadorias e de pensões. Quanto aos requisitos para se tornar ministro, a Constituição Federal de 1967 reiterou a idade mínima de 35 anos, que já constava na Constituição Federal de 1946, e passou a exigir notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, o que não significa exigir formação técnica nas áreas citadas. Não foi verificada qualquer mudança no critério de recrutamento dos ministros, permanecendo ao longo dos períodos analisados a nomeação dos mesmos pelo Executivo com a aprovação do Legislativo. A exceção ficou para o período do Estado Novo – Constituição Federal de 1937 – onde o Conselho Federal assumiu a atribuição do Poder Legislativo. No que se refere às garantias oferecidas aos ministros, não houve qualquer alteração mesmo quando se comparam os períodos democráticos com os autoritários. As mudanças decorrentes do processo de redemocratização e promovidas pela CF/88 serão destacadas na sequência.

4.2 A redemocratização e a ampliação das atribuições do TCU

O processo de redemocratização que culminou com a CF/88 representou um novo momento na trajetória de desenvolvimento institucional do TCU. Mudanças típicas da conjuntura crítica, representada pelo novo regime político, trouxeram modificações com relação à escolha de seu corpo dirigente e quanto às atribuições do órgão. Além disso, surge a possibilidade de criação de canais

institucionalizados para a abertura de diálogo com a sociedade civil, com o intuito de promover o controle social sobre a administração pública e aperfeiçoar os trabalhos do próprio do TCU por meio do diálogo com novos atores sociais.[6]

Uma mudança importante introduzida durante a conjuntura crítica que permeou a elaboração da CF/88 refere-se à forma de recrutamento de seus ministros. O Executivo perdeu o monopólio do recrutamento dos dirigentes do TCU, passando a indicar apenas um terço deles, enquanto o Legislativo ficou responsável pela indicação dos outros dois terços, mantendo-se a aprovação de todos pelos parlamentares. Permaneceram também a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário.

O presidente da República não pôde mais escolher todos os ministros do Tribunal de Contas, de sua cota de um terço, conforme suas conveniências políticas. Para cada três membros do TCU indicados pelo chefe do Executivo, um deve ser recrutado entre os auditores de carreira do próprio TCU e outro entre representantes do Ministério Público. Em ambos os casos o Executivo escolhe a partir de uma lista tríplice.

Tal mudança foi importante na medida em que possibilitou buscar equilíbrio entre a discussão política e a técnica no âmbito do corpo dirigente do órgão, o que contribui para minimizar dirigismos de natureza política nas decisões da instância superior dos TCs. Vale lembrar que apesar dos trabalhos de auditoria e fiscalização terem natureza eminentemente técnica e produzir relatórios com base em aspectos voltados para a análise da regularidade, da legitimidade e da economicidade, o corpo dirigente do Tribunal de Contas é soberano quanto à decisão final, podendo inclusive contrariar o parecer inicial dos técnicos.[7]

O quadro 2, a seguir, permite verificar a existência de técnico do TCU e de procurador do Ministério Público de Contas entre os membros da administração superior do órgão.

---

6. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU (Constituição Federal, Art. 74, § 2o). Uma reflexão mais substantiva sobre desenvolvimento institucional associado aos TCs subnacionais brasileiros pode ser encontrada em Loureiro, Teixeira e Moraes (2009). Nesse trabalho os autores demonstram os diferentes estágios de desenvolvimento institucional dos tribunais de contas subnacionais, em que a recepção às mudanças promovidas pela CF/88 ainda não foram assimiladas completamente. Por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município (TCM) de São Paulo não possuem ouvidorias ou algum outro instrumento de escuta social institucionalizados. Em tais TCs, também não se registram a presença de auditores de carreira e de procuradores do Ministério Público de Contas entre os membros do corpo dirigente, apesar da orientação da CF/88 valer também para os TCs subnacionais.

7. Um caso notório de dirigismo político nas decisões de um tribunal de contas ocorreu com o TCM do estado de São Paulo durante os governos Luíza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996). Erundina teve três de suas quatro contas anuais rejeitadas pelo TC paulistano por alegações de irregularidades que também foram encontradas na gestão Maluf. O conselho do TCM declarou regular, em algumas situações contrariando o parecer dos técnicos, todas as contas da gestão malufista. Dos cinco conselheiros a época, três eram ex-vereadores indicados por Maluf, um era ex-deputado estadual ligado politicamente a Maluf e o último havia sido indicado por Mário Covas quando este foi prefeito de São Paulo entre 1983 e 1985. Apenas o conselheiro indicado por Covas votou favoravelmente a regularidade das contas de Erundina (TEIXEIRA, 2004).

QUADRO 2
Origem profissional dos atuais ministros do TCU

Carreira política – Senado Federal e Câmara dos Deputados	6
Burocracia – TCU, Ministério Público e funcionário do Senado1	3
Total	**9**

Fonte: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2009.
Nota: [1] O funcionário do Senado Federal foi recrutado na cota do Legislativo. Portanto, o recrutamento técnico refere-se a dois ministros.

No quadro 2, é possível verificar o cumprimento da obrigação constitucional de partilhar nomeações de ministros com o recrutamento de auditores de carreira e de membros do Ministério Público de Contas. No atual corpo de ministros do TCU existem dois ministros que chegaram ao cargo nessa condição. O indicado como funcionário do Senado Federal entrou na cota do Poder Legislativo.

Porém, faz-se importante aprofundar esse debate no sentido de buscar mais equilíbrio entre o técnico e o político na composição do colegiado de dirigentes dos tribunais de contas brasileiros. Apesar da previsibilidade constitucional, o atual critério parece não ser suficiente já que cerca de 80% dos dirigentes dos tribunais de contas foram recrutados quase que exclusivamente por critérios políticos. Ainda hoje, os nomes que vão ocupar vagas nos TCs – independentemente de pertencerem à cota do Executivo ou do Legislativo – acabam sendo discutidos muito mais em função da negociação de apoio político ao Executivo do que da contribuição que tais nomes possam trazer para o órgão.[8]

No que se refere aos requisitos para se tornar ministro, manteve-se a idade mínima de 35 anos, além de exigir idoneidade moral e reputação ilibada do candidato. Outra mudança importante foi a fixação de 65 anos, como idade máxima, para ser ministro. Esta medida tornou-se significativa em razão do ministro ter que se afastar compulsoriamente aos 70 anos de idade para aposentar-se. Em pesquisa sobre o perfil de 81 ex-ministros que passaram pelo TCU desde a fundação do órgão, Speck (2000a, p. 204) constatou que 34 (42%) permaneceram no cargo menos de cinco anos. Uma possível explicação está no fato de o ministro ter direito a aposentaria integral em cargo cuja remuneração é próxima da que é percebida pela alta corte da Justiça do país.

Passou-se, também, a exigir pelo menos dez anos de exercício em atividade profissional que permita ao candidato a ministro adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública. Nesse caso, fala-se em conhecimento e não em formação acadêmica.

8. A guisa de exemplo, recentemente com a aposentadoria de um conselheiro no TCE do Rio Grande do Sul o seu substituto, indicado pela Assembleia Legislativa, foi um deputado estadual governista acusado de envolvimento com o escândalo do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) gaúcho. Apesar de recurso com pedido de adiamento da posse impetrado pelo MPC junto ao Tribunal pleno do TCE e de protestos de funcionários públicos, a posse foi mantida (TCE-RS..., 2009).

Com a CF/88, o TCU também teve suas atribuições substancialmente ampliadas e conforme prevê o Art. 71, foi reafirmado o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo sobre a gestão financeira da administração pública. Porém, a expressão "auxiliar" deve ser entendida no sentido de prestar apoio ou subsidiar e de maneira alguma deve ser interpretada como qualquer tipo de subordinação direta com o Congresso Nacional.[9]

Essa autonomia, em relação ao Congresso Nacional, fica ainda mais evidenciada na medida em que o TCU administra seu próprio orçamento, possui corpo de funcionários em regime estatutário, e é o responsável pelo regimento interno e pela lei orgânica que organizam o funcionamento e as atividades do órgão. Além dessas questões, seu colegiado de dirigentes – os ministros – usufruem as mesmas garantias de vitaliciedade, estabilidade e inamovibilidade do cargo que são comuns aos membros do alto escalão da magistratura federal.

Desse modo, o órgão de controle de contas possui instrumentos institucionais que lhe garante independência no desempenho de suas funções. As atribuições adquiridas pelo TCU após o processo de redemocratização estão sintetizadas no quadro 3.

QUADRO 3
As competências constitucionais privativas do TCU

1	Apreciar as contas anuais do presidente da República
2	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos
3	Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares
4	Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional
5	Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais
6	Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios
7	Prestar informações ao Congresso Nacional sobre as fiscalizações realizadas
8	Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos
9	Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal
10	Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de senadores e deputados, sobre despesas realizadas sem autorização
11	Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais
12	Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais

Fonte: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/institucional/conheca_tcu/institucional_competencias>. Acesso em: 10 set. 2009.

9. Apesar de ênfase do controle financeiro exercido pelo Tribunal de Contas recair sempre sobre o Poder Executivo, vale lembrar que também cabe ao órgão emitir parecer sobre a gestão financeira do Poder Legislativo e do Sistema de Justiça. Um bom exemplo está na recente auditoria realizada pelo TCU, com objetivo de investigar desvio de função por parte de parlamentares no uso de passagens aéreas tanto na Câmara como no Senado. Ver Folha de S.Paulo (TCU..., 2009). Nesse caso, o TCU não adotou o mesmo que rigor que tem tido quando fiscaliza o Poder Executivo.

No quadro 3, verifica-se a manutenção da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo e de realizar auditorias nas entidades fiscalizadas. Uma das atribuições mais substantivas é "apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento".[10] Nesse caso, o TCU faz uma análise da prestação de contas anual da presidência da República e encaminha um parecer conclusivo ao Congresso Nacional sobre a regularidade desta. Caso o parecer conclua pela irregularidade – o que seria uma condenação à gestão financeira do ano em apreciação – cabe ao Congresso aceitar ou não. Caso rejeite o parecer, as contas são consideradas aprovadas contrariando o posicionamento do Tribunal. Caso aceite, a posição do TCU será validada e o presidente da República será "politicamente" condenado por sua gestão financeira o que pode torná-lo inelegível caso não haja uma decisão judicial que suspenda os efeitos da rejeição de contas.[11] Não houve desde 1934 qualquer rejeição das contas anuais do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas.[12]

No caso dos tomadores de despesa – conforme consta no item 2 do quadro 3 –, diferentemente do que ocorre com o presidente da República, o TCU julga as contas e não precisa enviá-las ao Congresso Nacional, o que reforça novamente seu grau de autonomia em relação ao Poder Legislativo. Os que são condenados por gestão irregular em caráter irrecorrível, além de responderem criminalmente em ação a ser encaminhada pelo Ministério Público de Contas, terão seus nomes encaminhados à Justiça Eleitoral e esta, após apreciação do mérito, pode considerá-los inelegíveis para as próximas eleições. A possibilidade de inelegibilidade em razão de condenação pelo Tribunal de Contas está prevista na Lei Complementar nº 64/1990.[13]

As auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas assumiram uma amplitude maior e passaram a ser denominada de Auditorias de Natureza Operacional (ANOP). Esse novo tipo de auditoria se divide em duas modalidades: *i*) auditoria de desempenho operacional, cujo objetivo é verificar se os gestores estão cumprindo os dispositivos legais e as metas previstas no projeto original da política pública em desenvolvimento; e *ii*) auditoria de avaliação de programas, com o intuito de verificar se estes ganharam efetividade, eficácia e equidade. Apesar destas serem feitas tanto por iniciativa do TCU como a pedido do Legislativo, os

10. Art. 71, inciso I da CF/88.

11. Luiza Erundina conseguiu manter seus direitos políticos por meio de ações na justiça apesar da rejeição de contas pelo TC paulistano (TEIXEIRA, 2004).

12. Speck (2000a) e Pessanha (2003) pesquisaram, respectivamente, os períodos entre 1934 (governo Vargas) e 1999 (governo FHC) e de 1946 (governo Dutra) a 2001 (governo Fernando Henrique Cardoso). Ambos constataram a inexistência de parecer prévio negativo sobre as contas do presidente da República.

13. O cadastro de responsáveis com contas julgadas irregulares (CADIRREG) está disponível para consulta pública em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/eleicoes>.

números apresentados no relatório de atividades do Tribunal de Contas de 2008 revelam que das 566 auditorias e fiscalizações realizadas durante esse ano, 68% ocorreram por iniciativa do próprio TCU e 32% por solicitação do Congresso Nacional. Tal dado revela a preponderância de uma agenda própria de trabalho, diferenciando assim os TCs, enquanto órgãos de controle de contas, das auditorias-gerais presentes nos Estados Unidos e na Inglaterra, na medida em que tais auditorias se reportam quase que exclusivamente ao Poder Legislativo.

Também se destaca como ganho nessa nova fase do Tribunal de Contas o fato deste estar aberto a apurar denúncias que podem ser apresentadas por qualquer cidadão, partido político ou organização da sociedade civil. Ou seja, apesar do Tribunal de Contas desempenhar o papel constitucional de órgão auxiliar do Legislativo no controle externo da administração pública, suas atividades mantêm diálogo direto com os cidadãos e as entidades da sociedade civil, o que acaba contribuindo para o fortalecimento, legitimação e autonomização das ações do órgão.

Criada em 2004, a ouvidoria do TCU é o principal instrumento de diálogo com o cidadão. O acesso pode ser feito por telefone (0800), por formulário eletrônico ou pelo correio. Toda reclamação recebe um retorno acerca do procedimento que foi adotado ou do resultado de investigações. De acordo com o relatório de atividades do TCU, em 2008, apenas por meio da ouvidoria foram recebidas 6.104 denúncias sobre indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos. A tabela 1 ilustra o número de processos apreciados pelo TCU em 2008, a natureza destes, bem como sua origem.

TABELA 1
Natureza e origem dos processos apreciados pelo TCU – 2008

Natureza e origem dos processos	Número de processos apreciados	%
Auditoria, inspeção e levantamento – iniciativa do tribunal e solicitação do Legislativo	566	6,90
Consulta – autoridades, comissões legislativas, AGU, organizações etc.	68	0,83
Denúncia – iniciativa dos cidadãos, dos partidos e das organizações etc.	491	5,99
Representação – Ministério Público, CGU, TCEs, parlamentares, juízes etc.	2.863	34,91
Solicitação do Congresso Nacional	94	1,15
Tomada e prestação de contas – iniciativa do tribunal	1.773	21,63
Tomada de contas especial – iniciativa do tribunal	1.924	23,46
Outros processos[1]	421	5,13
Total	**8.200**	**100**

Fonte: TCU (2009b).
Nota: [1] Acompanhamento, monitoramento, acompanhamento de desestatização, comunicação e solicitações de certidão.

Evidencia-se na tabela 1 que os trabalhos desenvolvidos pelo TCU vão muito além do papel de órgão de auxílio do Congresso Nacional. Uma observação simplificadora poderia sugerir que dos 8.200 processos apreciados pelo Tribunal de Contas, em 2008, apenas 94 (1,15%) foram demandados pelo Congresso Nacional, o que minimizaria a importância da relação do TCU com o Legislativo. Porém, é possível encontrar demandas de parlamentares e de comissões permanentes, provisórias ou de inquéritos do Congresso Nacional também em solicitações de informações, fiscalizações e auditorias, consultas e representações. Mas se se levar em consideração – o que já foi destacado anteriormente – que das 566 fiscalizações e auditorias realizadas pelo TCU, em 2008, 68% foram feitas por iniciativa do próprio tribunal, enquanto 32% foram demandadas pelo Congresso Nacional, fica evidenciada não apenas a autonomia de ação do TCU, como também a existência de um razoável espaço ainda não ocupado pelo parlamento brasileiro no sentido de demandar ações de controle sobre a gestão financeira do governo federal.

Fazem parte, ainda, do rol de competências do TCU atribuídas por leis específicas: a fiscalização da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a legalidade de contratos e licitações e a fiscalização do andamento de obras, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Sobre as obras fiscalizadas pelo TCU, que são objeto de recomendação de suspensão, cabe ao Congresso Nacional emitir decretos legislativos acerca das recomendações feitas pelo Tribunal. Em caso de identificações de irregularidades em contratos, cabe ao Congresso Nacional solicitar ao Executivo a sustação deste. Se no prazo de 90 dias não houver sido tomada a providência, o Tribunal de Contas tem a prerrogativa de encaminhar uma decisão definitiva. O tribunal pode emitir multas em caso de irregularidade, devendo o responsável recolher o valor em um prazo de 15 dias. Caso isso não ocorra, formaliza-se um processo de cobrança executiva que será promovido pela Advocacia-Geral da União.[14]

4.3 Da fiscalização de obras

Conforme previsto nas LDOs, desde 1997, cabe ao TCU fiscalizar as obras públicas em andamento e informar ao Congresso Nacional sobre a existência de indícios de irregularidades, para que no momento de elaboração da Lei Orçamentário Anual (LOA) seja possível encaminhar os casos em que as irregularidades não foram sanadas ao Anexo VI da LOA, e com isso suspender total ou parcialmente o pagamento de recursos.

Segundo Ribeiro, Silva Jr. e Bittencourt (2009), foi com o escândalo do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, cuja origem remonta a 1994, quando o TCU comunicou ao Congresso Nacional a identificação de

14. Speck (2000a, p. 183-184) demonstra que são baixos os valores do recolhimento das multas e que as ações judiciais postergam o recebimento destas.

irregularidades na execução da obra e esta permaneceu recebendo recursos públicos até 1997, que o Congresso Nacional identificou a necessidade de rever procedimentos acerca do repasse de recursos orçamentários da União para obras já com irregularidades identificadas.

Desse modo, estabeleceu ao TCU, por meio das LDOs, a prerrogativa de fiscalizar anualmente obras de grande vulto para subsidiar o Congresso Nacional na discussão e na aprovação da LOA, o que se constituiu em medida preventiva de proteção ao erário público.

Portanto, diferentemente do que se tentou colocar em debate público por meio de vozes ligadas ao governo federal e até por membros do Poder Legislativo,[15] não é o TCU que paralisa as obras, o órgão apenas subsidia a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional (CMO) e esta no momento da discussão da LOA é quem decide se a obra terá o repasse de recursos interrompidos ou não.

O ciclo de fiscalização se inicia anualmente em fevereiro e termina em agosto, quando os auditores emitem um relatório que será objeto de deliberação do colegiado de ministros do Tribunal de Contas. Posteriormente, o TCU encaminha o relatório final ao Congresso Nacional e este utiliza as informações para fazer os ajustes necessários para a tramitação da LOA.

Conforme consta no Art. 96, § 1º da LDO de 2010, Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da LOA 2010:

> A seleção das obras e serviços a serem fiscalizados deve considerar, entre outros fatores, o valor empenhado no exercício de 2008 e o fixado para 2009, os projetos de grande vulto, a regionalização do gasto, o histórico de irregularidades pendentes obtido a partir de fiscalizações anteriores, a reincidência de irregularidades cometidas e as obras contidas no Anexo VI da Lei Orçamentária de 2009, que não foram objeto de deliberação do Tribunal de Contas da União pela regularidade durante os 12 (doze) meses anteriores à data da publicação desta Lei.

Em 2009, foram fiscalizadas 219 obras abrangendo todos os estados e regiões do país. Do ponto de vista regional, a distribuição ficou da seguinte forma: 29,68% (65) no Nordeste; 22,37% (49) na região Norte; 22,37% (49) no Sudeste; 14,15% (31) no Centro-Oeste; e 11,42% (25) na região Sul. A dimensão dos trabalhos de fiscalização de obras de grande vulto, em 2009, pode ser visualizada na tabela 2.

15. Ver *O Estado de S.Paulo* (LULA ..., 2009b) e *Folha de S.Paulo* (LULA ..., 2009a).

TABELA 2
Fiscalizações *in loco* por função de governo

Setor do governo	Número de fiscalizações	Dotação orçamentária (R$)	Dotação orçamentária (%)
Transporte	82	5.882.179.760,00	16,58
Energia	28	23.223.047.539,00	65,45
Gestão ambiental	19	1.848.684.414,00	5,21
Educação	19	1.283.361.826,00	3,62
Urbanismo	13	659.346.000,00	1,86
Agricultura	9	176.311.830,00	0,50
Comércio e serviços	8	170.600.000,00	0,48
Ciência e tecnologia	5	158.988.114,00	0,45
Saneamento	5	130.699.424,00	0,37
Desporto e lazer	4	83.837.700,00	0,24
Saúde	4	209.634.621,00	0,59
Defesa nacional	4	398.405.108,00	1,12
Indústria	3	112.500.000,00	0,32
Segurança pública	3	199.606.380,00	0,56
Previdência Social	3	66.872.320,00	0,19
Administração	3	275.719.976,00	0,78
Habitação	2	51.591.394,00	0,15
Comunicações	1	3.971.000,00	0,01
Judiciária	1	19.750.000,00	0,06
Relações exteriores	1	70.000.000,00	0,20
Legislativa	1	148.462.500,00	0,42
Organização agrária	1	307.235.049,00	0,87
Total	**219**	**35.480.804.955,00**	**100,00**

Fonte: TCU (2009a).

A tabela 2 demonstra que as auditorias e as fiscalizações realizadas foram diversificadas quando se observa por função de governo. As funções transporte e energia concentraram os trabalhos e responderam por 110 (50,22%) das 219 obras fiscalizadas. Em termos de montante financeiro mobilizado por obras fiscalizadas, ambas as funções representaram 82,03% de todo o valor dos empreendimentos envolvidos na fiscalização.

Na função transporte, as obras fiscalizadas referem-se à construção – reforma de aeroportos, construção – manutenção de ferrovias, metrôs e trens urbanos, assim como construção – manutenção – reforma ou duplicação rodovias, entre outras. Na função energia, o destaque foi para dez obras da Petrobras. Em termos quantitativos estas representaram apenas 4,57% das 219, mas alcançaram um montante financeiro superior a R$ 19 bilhões, o que corresponde a mais de 53% dos cerca de R$ 35 bilhões envolvidos no conjunto das fiscalizações.

As obras vinculadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) também foram objetos de fiscalização. Segundo dados da Fiscobras 2009, em abril do citado ano havia 2.449 ações ou obras do PAC em curso, sendo que 99 (4%) receberam auditoria *in loco*. Destas, 13 (13,12%) tiveram a identificação de indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, e 17 (17,16%) tiveram a identificação de irregularidades graves, com recomendação de bloqueio preventivo de recursos equivalentes ao possível dano identificado. As demais (69) tiveram sua continuidade integralmente permitida. As obras do PAC encontram-se espalhadas pelas diferentes funções de governo.

A conceituação de indícios de irregularidades graves está definida no Art. 94, § 1º, inciso IV, da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO/2010) da seguinte maneira:

> Os atos e fatos que, sendo materialmente relevantes em relação ao valor total contratado, tendo potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e enquadrando-se em pelo menos uma das condições seguintes, recomendem o bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do contrato, convênio ou instrumento congênere, ou de etapa, parcela, trecho ou subtrecho da obra ou serviço:
> a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
> b) configurem graves desvios relativamente aos princípios a que está submetida a Administração Pública.

As fiscalizações de obras podem apresentar cinco diferentes resultados assim classificados:

1. Indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P).
2 Indício de irregularidade grave com retenção parcial de valores (IG-R).
3. Indício de irregularidade grave com recomendação de continuidade (IG-C).
4. Indício de outras irregularidades (OI).
5. Sem ressalva (SR).[16]

Uma obra classificada com IG-P pode provocar a recomendação do bloqueio preventivo das execuções física, orçamentária e financeira do empreendimento ou de parte dele e requer audiência ou citação dos responsáveis ou adoção

16. Penso que seja importante repensar o uso do termo "indício" como forma de expressar o resultado do trabalho desenvolvido durante o ciclo de fiscalização. Neste processo, são analisados todos os documentos relativos às obras, e os fiscalizados têm amplo direito à defesa, antes que o TCU conclua o relatório a ser enviado para a CMO. Creio que a palavra evidência de irregularidade talvez seja mais adequada. O termo indício pode levar a mera sensação de "suspeita", causando a impressão de uso abusivo da atribuição de fiscalizar.

de medida cautelar suspensiva do ato ou do procedimento impugnado, o que será decidido pela Comissão Mista de Obras, do Congresso Nacional. O IG-R permite, cautelarmente, a retenção apenas de valores equivalentes ao possível dano identificado como condição para a continuidade das obras. As classificações IG-C e OI referem-se aos indícios de irregularidades sanáveis e que são consideradas intermediárias, que *a priori* não requer o pedido de paralisação do empreendimento ou de parte dele. A tabela 3 permite uma visão geral do resultado dos trabalhos de fiscalização desenvolvidos em 2009 em atendimento à LDO.

TABELA 3
Classificação dos indícios de irregularidades

Classificação	Quantidade	%
IG-P	41	18,72
IG-R	22	10,04
IG-C	86	39,26
OI	35	15,99
SR	35	15,99
Total	**219**	**100,00**

Fonte: TCU (2009a).

Na tabela 3, fica demonstrado que das 219 obras fiscalizadas, 41 (18,72%) foram classificadas com indícios de irregularidades com recomendação de paralisação. Convém lembrar que essa é uma informação que o TCU envia ao Congresso Nacional e cabe à CMO tomar a decisão. Outras 22 obras (10,04%) tiveram a indicação de indícios de irregularidades com retenção parcial dos recursos, mas sem a sugestão de paralisação. As demais ou tiveram a identificação de indícios considerados sanáveis ou não foram feitas quaisquer ressalvas durante a fiscalização das mesmas. Na tabela 4, destaca-se apenas a quantidade de obras com indícios de irregularidades separando-as entre obras do PAC e demais obras.

TABELA 4
Obras com indícios de irregularidades – LDO/2010

Origem das obras	Quantidade	%	IG-P	%	IG-R	%
PAC	99	45,20	13	31,70	17	77,20
Demais	120	54,80	28	68,30	05	22,80
Total	**219**	**100**	**41**	**100,00**	**22**	**100,00**

Fonte: TCU (2009a).

Conforme se visualiza na tabela 4, das 219 obras fiscalizadas 99 faziam parte do PAC e 120 se distribuíram entre as demais obras. Tanto as obras do PAC selecionadas para fiscalização como as demais, apresentaram índices muito próximos

com relação à identificação de irregularidades, 30,30% e 27,50%, respectivamente, considerando-se tanto as que tiveram recomendação de paralisação como as com retenção parcial de recursos.

Porém, quando se observa a origem das obras com indícios de irregularidades graves que motivaram a recomendação de paralisação, verifica-se que 31,70% eram provenientes do PAC, enquanto 68,30% se referiam às demais obras. Este dado demonstra, ao contrário do que se propaga na mídia, que os problemas de irregularidades graves são menores em obras do PAC do que nas demais obras. Na tabela 5, estão elencados os principais motivos que levaram os técnicos do TCU a considerar em uma obra com indícios de irregularidades.

TABELA 5
Causas da identificação de indícios de irregularidades

Motivos	Quantidade IG-P	Quantidade IG-R	Total	Porcentagem
Sobrepreço – superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado	40	20	60	35,29
Projeto básico deficiente ou desatualizado	30		30	17,64
Orçamento do edital/contrato/aditivo incompleto ou inadequado	22		22	12,95
Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento	21		21	12,36
Ausência de parcelamento do objeto, embora técnica e economicamente recomendável	20		20	11,76
Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido	13	04	17	10,00
Total	**146**	**24**	**170**	**100**

Fonte: Ribeiro, Silva Jr. e Bittencourt (2009).

Conforme se visualiza na tabela 5, sobrepreço – superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado representam mais de 35% das causas das irregularidades que motivaram classificar as obras em IG-P ou IG-R. Na sequência estão projeto básico deficiente ou desatualizado e orçamento de edital, contrato, ou aditivo incompleto ou inadequado. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), a Petrobras e o Ministério da Interação Regional (MIR) estão entre os órgãos do governo federal com o maior número de obras classificadas com IG-P ou I-R.[17]

17. Um exemplo é a obra de reforma – ampliação do aeroporto de Vitória (ES). A auditoria do TCU, em 2008, constatou sobrepreço, superfaturamento e divergências com relação ao projeto original, o que gerou o pedido de suspensão de pagamentos que inviabilizou a continuidade desta. Em 2009, o contrato da Infraero com empreiteiras consorciadas acabou sendo cancelado e outra licitação para a retomada da obra do aeroporto deverá ser realizada (TRIBUNAL..., 2009).

O tempo para liberação da obra com IG-P ou IG-R depende fundamentalmente de duas situações: *i*) esclarecimentos que possam descaracterizar a existência de indícios, o que imediatamente propicia regularidade ao empreendimento; e *ii*) medidas que consigam sanar as irregularidades identificadas. O primeiro caso, geralmente, faz com que a obra nem conste no relatório enviado para a CMO na medida em que no decorrer da fiscalização os esclarecimentos ou os ajustes já tenham sido feitos. Uma vez que a obra constou no relatório enviado pelo TCU ao Congresso Nacional, necessariamente é a CMO que deverá deliberar sobre a liberação desta.

Segundo relato de funcionários do TCU, há situações em que as dúvidas são sanadas imediatamente após a fiscalização e que os fiscalizados, ao terem acesso ao conjunto de informações, já procuram o quanto antes dirimir as dúvidas. As situações que constam no relatório, geralmente suscitam medidas de adequação e no decorrer da fiscalização não foi possível sanar as dúvidas existentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se que o Tribunal de Contas da União se insere no contexto de instituições promotoras da *accountability* horizontal na medida em que este desempenha a primordial função de controlar os gastos públicos com base nos aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade e também com relação à eficiência. Além disso, o órgão tem sido um importante instrumento para promover ações de responsabilização daqueles que provocaram danos ao erário público.

Também ficou destacado que durante seu desenvolvimento institucional e, sobretudo, após o processo de redemocratização que culminou com elaboração da CF/88, que o TCU não apenas assumiu novas atribuições como também se adequou às transformações impulsionadas pela redemocratização do país. A mais significativa ocorreu com a criação de diferentes instrumentos de diálogo direto com os cidadãos e as organizações sociais, o que fortalece a capacidade da *accountability* vertical, com destaque especial para a ouvidoria, que tem funcionado como espaço de captação de denúncias de irregularidades e, também, para a disponibilização de um conjunto de informações de interesse público, por exemplo: a publicização do cadastro de responsáveis com contas julgadas irregulares; a lista de pessoas inabilitadas para função pública; e a lista de licitantes inidôneos.

A lista de cadastro de pessoas responsáveis com contas julgadas irregulares subsidia os tribunais eleitorais na impugnação de candidaturas ou mesmo no julgamento de processos de cassação de mandatos, o que demonstra uma boa articulação entre o órgão de contas e a instituição encarregada de organizar o processo eleitoral no Brasil. A lista de pessoas inabilitadas para a função pública impede que estas venham a ser contratadas por quaisquer órgãos públicos, com qualquer

tipo de vínculo, tal informação é importantíssima, na medida em que pode gerar responsabilização de quem a descumprir. A lista de licitantes inidôneos é um excelente instrumento para proteger os diversos níveis de governo de uma relação contratual com as empresas que já tenham promovido danos ao erário público.

Outra modificação importante que pode ser atribuída ao processo de redemocratização foi a alteração na forma de recrutamento dos ministros. Antes todos eram nomeados pelo Executivo com a aprovação do Legislativo, o que colocava em dúvida a autonomia do órgão na medida em que era o governo que nomeava seu próprio fiscal. Após 1988, as indicações passaram a ser partilhadas com o Legislativo sendo que ao Poder Executivo restou a possibilidade de indicar um terço dos ministros, e destes, apenas um passou a ser de livre escolha e os demais a partir de lista tríplice, que se origina do corpo técnico do TCU – auditor substituto de ministro recrutado em concurso público – e do Ministério Público de Contas. Essa mudança produziu dois efeitos positivos: ampliou o debate técnico no momento em que são discutidas importantes decisões no colegiado de ministros e possibilitou ao corpo técnico do órgão que funcionários de carreira tenham acesso a estrutura superior do tribunal.

Com relação às formas de controle ou suas atribuições, ao mesmo tempo que existem avanços, também surgem situações que merecem mais análise ou até pesquisas mais aprofundadas. A primeira delas refere-se a auditorias cujo foco é a avaliação de programas e dos projetos de governo, quanto à efetividade, à eficácia e à equidade. A dúvida que fica é se o TCU estaria plenamente capacitado para tanto ou se já não existem outros órgãos com acúmulo de conhecimento que pudesse desempenhar de maneira mais adequada tal atividade. Obviamente que esta é uma atribuição nova e que são realizados painéis de referência para subsidiarem os auditores antes de se iniciarem os trabalhos, mas a dúvida sobre se essa seria uma competência do TCU ainda persiste, principalmente por haver outros órgãos tecnicamente mais preparados para realizarem avaliação de políticas públicas.

A segunda refere-se à complexidade que envolve o debate acerca da fiscalização de obras em andamento para subsidiar a elaboração da LOA, conforme vem sendo previsto desde a LDO de 1997. Uma questão fica evidente, o TCU está apenas cumprindo o que está previsto na LDO e, portanto, não se identifica qualquer tipo de abuso de atribuições na medida em que cabe à CMO, especificamente, decidir sobre o bloqueio de recursos que pode paralisar o empreendimento. De qualquer modo, cabe ao Tribunal de Contas prestar informações ao Congresso Nacional sobre indícios de irregularidades e, assim, possibilitar que as obras com suspeitas de corrupção continuem recebendo recursos públicos, como ocorria com a reforma do prédio do TRT do estado de São Paulo, que acabou resultando em escândalo de corrupção de grandes proporções financeiras. Uma pesquisa sobre como a LDO

vem atribuindo as funções e os limites ao TCU na fiscalização de obras de grande vulto, ano a ano, desde 1997, talvez fosse interessante para melhor compreender como o trabalho do Tribunal de Contas ecoa junto aos parlamentares.

Essa questão suscita a necessidade de pesquisas sobre o sistema de controle da administração pública no Brasil em que possa ficar mais claro o papel de cada órgão e como pode ocorrer a cooperação entre eles. Fala-se em uma suposta sobreposição de atividades entre os órgãos de controle, mas até o momento não se identificou a existência de qualquer trabalho que analisasse mais profundamente tal questão. Porém, a experiência tem demonstrado que em algumas situações dadas como regulares pelos tribunais de contas acabaram tendo irregularidades constatadas por outros órgãos de controle, como o Ministério Público, em momento posterior.[18]

Destaca-se, ainda, a posição institucional do Tribunal de Contas de não submissão a nenhum dos poderes do Estado como algo indispensável para sua autonomia. O fato deste constar na CF/88 como órgão de auxílio não significa vínculo ou submissão, mas sobretudo, o dever de prestar informações ou de ter uma relação colaborativa. O que pode ser atestado por um conjunto de atribuições que o TCU responde diretamente ao Congresso Nacional como realização de auditorias, a resposta a pedidos de informações e solicitações de esclarecimentos de as comissões parlamentares de inquérito (CPIs), entre tantas outras demandas, como também o encaminhamento anual da prestação de contas do chefe do executivo para que o Congresso Nacional estabeleça julgamento.

Por fim, é preciso lembrar que apesar da posição de fiscais da execução orçamentária e financeira dos poderes do Estado, os tribunais de contas não podem ficar livres de serem fiscalizados por algum órgão externo. Desde abril de 2007, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 30/2007 (PEC), de autoria do senador Renato Casagrande, que cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. O órgão teria a função de controlar as atividades dos dirigentes e dos demais funcionários dos TCs no que se refere ao cumprimento das atribuições. Em 4 de novembro de 2009, a PEC ainda estava sendo apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça.

A possibilidade de criação de tal órgão é bem-vinda, e, inclusive, poderá contribuir para o aperfeiçoamento das atividades dos tribunais de contas, da mesma forma que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) está contribuindo para a melhoria das atividades do sistema de justiça no Brasil. Afinal, os controladores também precisam ser controlados, sobretudo para evitar abuso de poder no exercício das atribuições.

18. Em São Paulo, após ter suas contas aprovadas, o prefeito Paulo Maluf (1993-1996) sofreu investigação do Ministério Público em razão dos altos custos do túnel construído sob o parque do Ibirapuera, que acabou resultando em denúncia ao Poder Judiciário por improbidade administrativa (TEIXEIRA, 2004).

REFERÊNCIAS

BALB, R. S. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. **Revista CGU**, ano 1, n. 1, dez. 2006.

BARROS, L. V. TCU: presença na história nacional. *In*: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: EDUSP, 1997.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. Controle da corrupção e reforma do Estado. **Revista Lua Nova**, n. 52, São Paulo, CEDEC, 2001.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. A.; ANTUNES, F. Controles internos da administração. Os controles internos. *In*: SPECK, B. W. (Org.). **Caminhos da transparência**. São Paulo: UNICAMP, 2002, p. 29-50 (D). Disponível em: <www.transparencia.org.br/Source/index.htm>.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; MORAES, T. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

LULA quer criar órgão para liberar obra parada pelo TCU. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, p. A-8, 24 out. 2009a.

LULA volta a criticar TCU por "travar" obras. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. A-4, 24 out. 2009b.

MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, v. 23, 1989.

_____. **O circuito do poder**. São Paulo: Entrelinhas livraria e editora, 1994.

MARTINS JR., W. P. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MIGUEL, L. F. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

O'DONNELL, G. *Accountability* Horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, São Paulo, CEDEC, 1998.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

PESSANHA, C. O controle externo sob controle do tribunal nacional. **Revista Insight Inteligencia**, Rio de Janeiro, ano VI, v. 2, 2003.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

RIBEIRO, R.; SILVA JR. H.; BITTENCOURT, F. M. R. **Mitos e fatos sobre o mecanismo de paralisação de obras com indícios de irregularidades graves**. Consultoria de orçamento e fiscalização financeira da câmara dos deputados e consultoria de orçamento, fiscalização e controle do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta, n. 10, 2009.

ROCHA, A. A. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, jan./mar. 2003.

SIQUEIRA, B. R. O Tribunal de Contas da União ontem e hoje. *In*: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998**: monografias vencedoras. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SPECK, B. W. S. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo: Konrad Adenauer Stifung, 2000a.

_____. O papel das instituições superiores de controle financeiro-patrimonial nos sistemas políticos modernos: pressupostos para uma análise dos tribunais de contas no Brasil. **Revista Conjuntura Política**, Belo Horizonte, Departamento de Ciência Política da UFMG, n. 21, 2000b.

TCE-RS rejeita representação e mantém posse de deputado como conselheiro. **Folha.com.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u667076.shtml>. Acesso em: 28 dez. 2009.

TCU condena "farra aérea' mas deixa Congresso decidir". **Folha de S.Paulo**, São Paulo. 17 out. 2009b. A-4.

TEIXEIRA, M. A. C. T. **Entre o técnico e o político**: o TCM-SP e o controle financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996). Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, programa de pós-graduação em Ciências Sociais, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de fiscalização de obras 2009 (Fiscobras)**. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 26 dez. 2009a.

_____. **Relatório anual de atividades do TCU 2008**, 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2009b.

TRIBUNAL de Contas suspende obras do aeroporto de Vitória. **Portal Uol**. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/08/13/ult23u2594.jhtm>. Acesso em: 28 dez. 2009.

CAPÍTULO 13

A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO

1 INTRODUÇÃO

A partir de uma preocupação mais ampla com o desenvolvimento institucional do aparato burocrático brasileiro, o objetivo deste capítulo é compreender a evolução recente do sistema de controle interno do Executivo federal, tendo em vista tanto as reformas legais e administrativas por que esse sistema passou recentemente quanto o significado dessas transformações em termos políticos. Partindo da premissa de que um aparato administrativo eficiente e eficaz é fundamental não apenas para o exercício do domínio do Estado sobre a sociedade, mas também para a administração honesta e democrática da coisa pública, a compreensão da evolução e do estado atual das instituições burocráticas é parte fundamental de uma análise – de maior amplitude e que não será realizada neste capítulo, mas para a qual pretende-se contribuir – sobre as capacidades e as dificuldades do Estado brasileiro em promover o desenvolvimento econômico e social e a democratização da sociedade.

Assim, o estudo do controle interno é fundamental não apenas devido às recentes transformações por que passou o país, mas também, principalmente, graças ao significado dessas reformas em termos administrativos e, especialmente, políticos. Como será visto adiante, o sistema de controle interno do Executivo federal passou por grandes reformas administrativas e legais na década de 1990, as quais qualificaram uma função e um órgão até então pouco eficiente e eficaz. Apesar de ter surgido na década de 1960, o sistema de controle interno somente passou a realizar de forma efetiva sua função precípua (fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) a partir das reformas da década de 1990. Mas, além disso, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é, ao mesmo tempo, consequência e motor de transformações políticas relacionadas com a democratização por qual passaram a sociedade e as instituições brasileiras nos últimos 20 anos, em especial aquelas relativas às demandas por publicização e universalização da ação do Estado. Nesse sentido, a SFC responde, ainda que de forma restrita, aos anseios por um Estado mais democrático e mais responsivo aos cidadãos, na medida em que pode servir como instrumento de ampliação da responsabilização dos políticos e dos burocratas perante a sociedade.

A SFC foi criada em 1994, na esteira do processo de reformas do Estado iniciado nas décadas de 1980 e 1990 e orientado por princípios de modernização e democratização das instituições políticas e de mais eficiência da gestão pública. A SFC representa o surgimento de um novo modelo de sistema de controle interno no Poder Executivo, que surgiu graças a movimentos internos à burocracia, como o empenho de empreendedores ligados à carreira e ao sistema, e, principalmente, aos movimentos de democratização e de reforma do Estado, entre os quais estão a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal (Siafi) em 1987, a redefinição do papel do controle interno pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento de 1993 e o controle da inflação e as reformas administrativas do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Apesar de não haver ligação direta dessas reformas com o tema que é objeto deste texto e nem entre si, sua confluência promoveu, ainda que não intencionalmente, a reforma do sistema de controle interno e a criação da SFC.

Nesse sentido, a seção 2 deste capítulo apresentará o conceito de controle interno e seu papel perante as demais instituições de promoção da *accountability* e da transparência do Estado brasileiro e as atuais posição e características institucionais da SFC. O objetivo é mostrar que o controle interno governamental é não apenas um conjunto de atividades de auditoria e de fiscalização da gestão pública, mas também um dos instrumentos de prestação de contas dos governantes perante os governados, ao lado do controle externo realizado pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Essa seção também descreve brevemente as principais atividades da SFC.

A seção 3 analisa as reformas organizacionais e legais que estruturaram a Secretaria Federal de Controle Interno como órgão burocrático de monitoramento das políticas públicas. A criação da SFC, a descentralização territorial das estruturas de controle e a extinção das secretarias de controle interno dos ministérios (CISETS) foram fundamentais para construir a capacidade do sistema de avaliar a gestão das políticas públicas em função de seus resultados e para formatar o atual funcionamento da atividade de monitoramento da gestão pública federal.

A seção 4 analisa as origens da criação da SFC com o objetivo de mostrar que esse novo sistema surgiu não apenas em decorrência de mudanças intrínsecas à lógica organizacional e à burocrática, mas também como resposta a demandas por democratização e transparência das instituições políticas e governamentais.

A seção 5 analisa como os controles rotineiros da SFC, que são politicamente neutros, podem ser usados como instrumentos de controle político dos dirigentes sobre a burocracia, em dois sentidos: *i*) como uma forma de resposta espasmódica aos escândalos relativos a fraudes e má gestão do dinheiro público; e *ii*) como um

escudo burocrático dos políticos para alterar uma política pública ou redistribuir recursos de poder entre os membros da coalizão de governo. A seção 6 apresenta as considerações finais e problematiza futuros objetos de pesquisa.

2 A SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO COMO INSTITUIÇÃO DE PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA E DA ACCOUNTABILITY GOVERNAMENTAIS

A SFC é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e suas principais funções são gerenciar e normatizar sobre as atividades de controle do Executivo federal. Suas atribuições estão delineadas no capítulo sobre o sistema brasileiro de auditoria e fiscalização da CF/88:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O Art. 70 da CF/88 deixa claro que os três poderes devem ter sistemas próprios de controle interno. Este texto tratará apenas do sistema do Executivo, que é, por sinal, o único poder que conta com um órgão específico para essa finalidade (a Secretaria Federal de Controle Interno) que ocupa posição hierárquica compatível com suas funções de supervisão sobre os demais órgãos.

Não há definição de controle interno na legislação brasileira e são poucos os trabalhos sobre este tema na área da gestão pública e menos ainda na ciência política; por isso, utiliza-se a definição da Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização (Intosai), uma organização não governamental que reúne entidades de fiscalização político-administrativa como o TCU.

> (…) um processo integral realizado pela gerência e pelos funcionários de uma entidade, desenhado para enfrentar os riscos e para garantir razoável segurança de que, na consecução da sua missão institucional, os seguintes objetivos serão alcançados:
> - execução correta, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações;
> - cumprimento das prestações de contas;
> - cumprimento das leis e regulamentações;
> - garantia contra perdas, abuso ou dano dos recursos (INTOSAI, 2004).

Tal definição se coaduna com o rol de finalidades que a CF/88 atribui aos sistemas de controle interno:

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> 1. avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

2. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
3. exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
4. apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Controle interno governamental é, portanto, o conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas que também tem a finalidade de prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, a economicidade e a eficácia das ações, com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão e garantir a prestação pública de contas. É um controle exercido "internamente", ou seja, cada poder monitora a própria gestão, ao contrário do controle externo, que é aquele realizado entre os poderes, na sistemática de pesos e contrapesos, pela qual o Judiciário controla a legalidade dos atos do Executivo e do Legislativo e o Congresso Nacional fiscaliza o Executivo por meio das comissões parlamentares e das instituições de auditoria, como o TCU.

O monitoramento da gestão das políticas públicas realizado pela SFC constitui uma das fases do processo de avaliação governamental no âmbito do Poder Executivo. Esse processo inclui outros atores estatais e tipos de fiscalização, monitoramento e avaliação realizados ao longo do ciclo de gestão, a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Casa Civil da Presidência da República (PR), além dos próprios ministérios executores, de órgãos da administração indireta como o Ipea, que produz avaliações sobre as políticas públicas setoriais, e do órgão de controle externo, o TCU.

As funções da SFC são: *i*) fiscalizar os autocontroles dos ministérios, ou seja, atestar seu bom funcionamento enquanto mecanismos primários de fiscalização financeira, física e orçamentária; e *ii*) avaliar os atos de gestão em função dos resultados da implementação dos programas e dos projetos governamentais. O monitoramento realizado pela SFC atua sobre os aspectos de legalidade, eficiência e economia da gestão das políticas públicas, tendo como referência os resultados obtidos por essas políticas. Ele não é, portanto, um controle meramente procedimental e que se refere apenas à legalidade e à formalidade dos atos de gestão, nem constitui um instrumento de avaliação dos impactos sociais e econômicos dos programas governamentais (OLIVIERI, 2008). Do ponto de vista tanto gerencial quanto político, a SFC funciona como os "olhos" do presidente nos ministérios, ou seja, como instrumento rotineiro de verificação do andamento da atuação dos programas e das ações governamentais.

O conjunto de procedimentos de auditoria e de fiscalização da gestão pública é, portanto, um dos instrumentos de prestação de contas dos governantes perante os governados. A Constituição Federal concebe o controle interno como um dos mecanismos de promoção da transparência e da *accountability* do governo brasileiro, ao lado do controle externo exercido pelo Congresso Nacional e pelo TCU, conforme o Art. 70 supracitado.

A atividade de controle interno adquire um significado político na medida em que este é um dos instrumentos que permite aos políticos monitorarem os burocratas. Em uma empresa privada, o controle interno – também chamado controladoria – significa apenas o controle administrativo sobre os recursos da organização; no governo, este permite aos representantes eleitos pelo povo controlarem a atuação dos gestores do dinheiro público e, portanto, constitui um entre os vários instrumentos à disposição do presidente da República para o alinhamento da burocracia federal.[1] Esse controle político pode ser exercido por meio de um mecanismo gerencial: as auditorias e as fiscalizações das prestações de contas apresentadas pelos órgãos federais, por meio das quais a SFC avalia os atos de gestão em função dos resultados da implementação dos programas e dos projetos governamentais.

A atividade de controle interno em si não é política, pois é guiada por critérios técnicos e burocráticos definidos *a priori*, como será visto na seção 3. É importante deixar claro que a SFC não faz o controle político da burocracia, mas as avaliações sobre o desempenho desta última que produz podem ser usadas pelos agentes políticos, como o presidente da República e os ministros, como uma forma de controle não apenas sobre a adesão da burocracia à legalidade, mas também ao direcionamento definido pelo governo no seu projeto ou na sua plataforma política, como será visto nos exemplos analisados na seção 5.

A atual posição institucional da SFC reflete seu papel de instituição de supervisão ministerial: integra a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU), que está ligada diretamente à Presidência da República e cujo dirigente tem *status* ministerial – é o ministro do Controle e da Transparência. Mas nem sempre desfrutou dessa posição. Criada em 1994 como uma secretaria do Ministério da Fazenda (MF), ela permaneceu nesse ministério até fevereiro de 2002, quando foi integrada à Casa Civil; em março de 2002, foi transferida para a CGU, na qual está até hoje.

A CGU, criada em 2002 como Corregedoria-Geral da União, foi transformada em Controladoria-Geral da União em 2003. Essa mudança de nome significou a ampliação de sua atuação. Apesar de continuar com a mesma sigla, a

1. Os outros instrumentos de controle político do presidente sobre a burocracia são: a nomeação política, o controle orçamentário, a reorganização da estrutura administrativa e a legislação. Nos Estados Unidos, esses instrumentos incluem, ainda, o personnel power, ou seja, o poder de escolher *senior career executives*, que são os funcionários estáveis da burocracia norte-americana (WOOD; WATERMAN, 1991).

controladoria passou a ser responsável não apenas pela atividade de corregedoria, mas também pela supervisão técnica e orientação normativa dos quatro órgãos que compõem os sistemas de integridade do governo federal:

- a Secretaria Federal de Controle, que é responsável pelo sistema de controle interno;
- a Corregedoria-Geral da União, pelo sistema de correição;
- a Ouvidoria-Geral da União, pelas unidades de ouvidoria; e
- a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, pela função de prevenção e combate à corrupção do Poder Executivo.

A estrutura da SFC é a maior entre as quatro áreas da CGU em termos orçamentários e de pessoal. Ela realiza as atividades de avaliação da execução dos programas de governo e a comprovação da legalidade da gestão orçamentária, patrimonial e financeira dos órgãos do Executivo federal. As ações de controle descentralizadas, ou seja, as fiscalizações da gestão dos órgãos federais situados fora de Brasília e da utilização das verbas federais pelos estados e municípios são realizadas pelas controladorias-regionais da União (CRUs), que são órgãos da CGU presentes em todos os estados da Federação.

Veja a seguir como a reforma da década de 1990 formatou essas atividades e como elas são desempenhadas atualmente.

3 A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO CONTROLE INTERNO COMO MONITORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA

O sistema de controle interno do Executivo federal existe desde 1967, quando foi criado o modelo das CISETS. Entretanto, foi apenas a partir de 1994, com a criação da SFC e a reforma do sistema ao longo da década de 1990, que esse sistema passou a ter a capacidade política e institucional para monitorar os resultados das políticas públicas. Essa reforma levou à substituição do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e nos processos, que caracterizou o modelo anterior, por uma nova cultura organizacional e um novo arcabouço institucional de controle dos resultados das políticas públicas.

Criado pelo Decreto-Lei nº 200/1967, o modelo das CISETS tinha como principais fragilidades a falta de autonomia político-institucional das secretarias e a incapacidade de avaliar a gestão dos programas e dos projetos governamentais quanto a seus resultados efetivos. A falta de autonomia se devia ao fato destas secretarias estarem subordinadas aos ministros que deveriam controlar, o que tornava a instituição controladora, na prática, dependente do agente controlado. Além disso, o órgão central do sistema, a Coordenação de Auditoria (Coaudi), tinha uma posição institucional fraca, pois era uma coordenação na Secretaria do Tesouro Nacional

(STN) do Ministério da Fazenda, ou seja, um órgão de terceiro escalão, que tinha a função de coordenar a atuação dos de primeiro escalão, as CISETS.[2]

A incapacidade destas secretarias de avaliar a gestão dos programas e dos projetos governamentais com base em resultados efetivos derivava, por sua vez, do foco exclusivo no controle dos procedimentos. Essas características enfraqueciam sua atuação e o próprio sistema de controle interno do governo federal e levaram à criação da SFC e à reformulação de todo o sistema.

As principais mudanças da década de 1990 ocorreram na concepção e na organização do sistema e na configuração das atividades de auditoria e de fiscalização. Do ponto de vista da concepção, o objetivo foi criar capacidade política e institucional para a superação do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e nos processos e para a construção de uma cultura e de um arcabouço institucional de controle relacionado com os resultados das políticas públicas. Para isso, foi necessário reorganizar a estrutura e modernizar a metodologia de auditoria e fiscalização.

Em relação à organização do sistema, as principais mudanças foram a criação da SFC, a descentralização territorial das estruturas de controle e a extinção das CISETS. A criação de uma secretaria específica era pré-condição da reorganização do próprio sistema de controle interno, uma vez que, até então, a STN era o órgão central do sistema e acumulava essa função com a de tesoureiro do Estado. Na prática, a coordenação do sistema de controle era deixada em segundo plano, e essa situação favoreceu a fraqueza da atuação das CISETS perante os ministérios. A criação desta secretaria também representou a elevação do *status* político-institucional do controle interno.

A desconcentração da estrutura de controle foi fundamental para fortalecer o poder da SFC como órgão normatizador do sistema e ampliar seu raio de alcance sobre os órgãos federais, que na sua maioria estão fora de Brasília, bem como os programas federais, que são em grande parte implementados pelos estados e municípios. A desconcentração permitiu a separação clara das funções da SFC e das CRUs: a primeira como órgão central em Brasília, formula e comanda as ações de avaliação e de fiscalização, e as unidades regionais somente implementam essas ações nos órgãos públicos federais situados nos respectivos estados. Dessa forma, extinguiu-se a necessidade de os analistas das CISETS viajarem por todo o país para auditar os órgãos dos seus ministérios, o que diminuiu muito os custos e aumentou a frequência das auditorias. Além disso, a desconcentração permitiu a ampliação do alcance das ações federais para todo o território nacional, inclusive para os programas federais implementados pelos estados e, principalmente, pelos municípios. Essa ampliação do alcance territorial da auditoria federal foi fundamental para a criação, em 2003,

2. Até a criação da SFC, em 1994, a STN foi o órgão central do sistema de controle interno.

do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU, que trouxe grande notoriedade a essa atividade da SFC e ampliou enormemente a publicidade das fiscalizações dos programas federais realizadas nos municípios.

O programa de fiscalização nos municípios não começou em 2003. Começou a ser implementado a partir de 1995 e foi mantido no formato original até 2002. O objetivo deste programa era fiscalizar a atuação dos gestores dos ministérios nas políticas federais executadas descentralizadamente para construir diagnósticos nacionais sobre essas políticas. Uma característica fundamental do programa é a limitação do poder de fiscalização da SFC aos recursos federais e, mais especificamente, às transferências voluntárias do governo federal aos municípios e às aplicações diretas dos ministérios.[3]

Apesar dessa fiscalização nos municípios implicar, de certo modo, uma avaliação sobre a gestão dos prefeitos em relação aos recursos federais, esse programa não tinha como objetivo produzir informação sobre a gestão municipal, mas sim sobre a gestão dos ministérios, conforme demonstram os seguintes trechos dos relatórios de gestão da SFC, sobre o Programa de Erradicação do mosquito Aedis Aegypti:

> Do universo definido para a pesquisa, 2.837 Municípios, o que representa 51% do número total de Municípios brasileiros, foi retirada uma amostra estratificada, de acordo com as categorias da Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, de 513 Municípios, onde foram realizadas 2.557 fiscalizações, para possibilitar informações com precisão de 95%. As constatações advindas dos trabalhos indicam que a utilização dos recursos repassados pelo Governo Federal não vêm sendo aplicados, de forma apropriada, em 76% dos Municípios, no que tange ao controle do mosquito e à mobilização da população, o que vem comprometendo a efetividade do Programa no universo investigado. Na origem desse quadro, estão os problemas apontados nas fiscalizações que indicam por parte do Ministério, fragilidade dos mecanismos de planejamento, coordenação e acompanhamento/fiscalização e, nos Municípios, monitoramento entomológico deficiente, gerenciamento inadequado de inseticidas, ausência de campanhas de esclarecimento, insuficiência/inadequação de equipamentos/veículos adquiridos, realização de despesas estranhas ao objeto do Programa, pagamento a servidores que não atuam diretamente no Programa e desvio de finalidade.
>
> Diante do quadro apresentado, a SFC recomendou ao gerente e aos gestores federais a revisão da logística do Programa, de forma a contemplar o acompanhamento da execução nos âmbitos estadual e municipal e estabelecimento de

3. O programa de fiscalização sofreu uma profunda reformulação em 2003, no primeiro ano do governo Lula. As principais mudanças ocorreram na forma de escolha dos municípios fiscalizados e na amplitude da fiscalização. O método estatístico de escolha dos municípios foi substituído pela escolha por meio de sorteios – daí a mudança do nome do programa, que passou a se chamar Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. E a fiscalização passou a ser feita sobre todos os programas federais em execução nos municípios, em vez da concentração em alguns programas previamente selecionados.

> medidas restritivas/punitivas para os entes que não cumprirem com suas responsabilidades, critérios objetivos de distribuição de veículos/equipamentos e controle sistemático para fornecimento de inseticida, melhoria da capacitação de coordenadores e agentes e investimento em campanhas de conscientização da população. Em decorrência do cenário apresentado, o MS, no exercício de 2001, atuou principalmente no sentido de sanar as deficiências apresentadas, exercendo mais fortemente o acompanhamento da execução das atividades de combate ao vetor na esfera municipal e priorizando as ações do programa nas localidades classificadas como mais críticas (SFC, 2001, p. C-249).

A SFC não produz informações sobre os resultados do programa, mas sobre seu funcionamento e sua execução, por exemplo, os porcentuais de cobertura das ações de prevenção nos municípios e de realização dos objetos do programa – compra e aplicação de veneno. A SFC, portanto, está preocupada com a capacidade do Ministério da Saúde (MS), de fazer que os recursos sejam, de fato, utilizados pelas prefeituras para identificar os focos do mosquito transmissor da dengue, aplicar o inseticida contra o mosquito nos lugares adequados, estocar o veneno de forma segura, e comprar e utilizar o veículo que faz a nebulização (fumacê) do veneno.

A análise dos relatórios da SFC permite afirmar que esta tem capacidade para monitorar a gestão das políticas públicas em função de seus resultados, o que significa que a secretaria: *i*) avalia os mecanismos de autocontrole dos ministérios, apontando suas falhas e seus potenciais reflexos sobre a execução dos programas; e *ii*) avalia os mecanismos de implementação das políticas públicas com base em análise sobre a materialidade da execução das políticas, ou seja, identifica se o ministério está realizando, ou não, a inteireza dos resultados esperados das ações e dos programas, bem como quais procedimentos administrativos são responsáveis pelos sucessos e pelas falhas.

Esse trabalho de fiscalização e de auditoria dos programas federais constitui o principal substrato das atividades constitucionais sob a responsabilidade da SFC, que são:

1. Avaliação da gestão dos programas federais: avaliação do cumprimento das metas do plano plurianual (PPA), da execução orçamentária e dos planos de governo e dos instrumentos de controle interno dos órgãos federais.
2. Avaliação da gestão dos administradores públicos federais: auditoria das contas dos administradores e controle dos gastos de pessoal.
3. Organização e encaminhamento da prestação de contas do Executivo ao TCU e ao Congresso Nacional.

A avaliação da gestão dos programas federais (item 1) é realizada por meio de auditorias nos ministérios responsáveis por esses programas e do programa de fiscalização nos municípios. Esta fiscalização é, na verdade, a etapa final do processo de auditoria que começa nos ministérios. O primeiro passo desse processo é a seleção dos programas a serem analisados, e, para isso, a SFC definiu uma metodologia baseada nos seguintes critérios:

- materialidade (volume de recursos dos programas);
- relevância (importância relativa do programa em relação aos demais programas de cada ministério ou em relação ao contexto do governo); e
- criticidade (grau de risco ou vulnerabilidade dos programas a ineficiências ou ilegalidades) (SFC, 2001b, p. 55).

Por meio dessa metodologia, a SFC define os programas e os parâmetros a serem avaliados, mas são as CRUs que implementam as ações de controle nos estados e nos municípios. A identificação desses programas não é, portanto, feita de forma discricionária pelos analistas, nem de forma política pelos dirigentes que estão sendo controlados/avaliados, mas a partir de documentos oficiais, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), o PPA e a mensagem presidencial de apresentação do orçamento ao Congresso Nacional. Além de atribuir ao processo de auditoria um caráter legal e impessoal, essa metodologia constitui uma estratégia para aumentar a eficiência das ações de controle, evitando que programas que estão "no papel", mas que não recebem recursos e não "funcionam" de fato, sejam objeto da atenção dos analistas.

A avaliação da gestão dos administradores (item 2), por sua vez, é feita para fins de prestação de contas ao TCU. Essa avaliação tem como foco comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. A partir de uma diretriz definida anualmente pelo TCU, a SFC direciona os processos de auditoria das contas e dos programas para algumas unidades gestoras e alguns processos administrativos específicos, de forma a construir uma amostra significativa da atuação do Executivo e instruir os julgamentos do tribunal.

Finalmente, a organização e o encaminhamento da prestação de contas do Executivo ao TCU e ao Congresso Nacional (item 3), da avaliação da gestão dos administradores (item 2) e da prestação de contas do presidente da República ao Congresso Nacional, que são realizados por meio do Balanço Geral da União (BGU).[4] O papel da SFC na prestação das contas dos gestores ao TCU é, portanto,

4. O BGU pode ser consultado em formato eletrônico no *site* da CGU. Apenas os balanços de 1997 em diante estão disponíveis, mas foram publicados na íntegra somente os a partir de 1999; dos balanços de 1997 e 1998, foi publicado apenas o documento relativo às atividades do Poder Executivo, que contém relatórios de gestão de todos os ministérios.

o de assessorar as unidades administrativas do governo quanto à organização das contas a serem apresentadas e o de realizar uma avaliação prévia destas últimas.

4 AS ORIGENS E O SENTIDO HISTÓRICO DA REFORMA DO CONTROLE INTERNO

O sentido histórico das instituições de controle interno brasileiras é marcado pelo insulamento burocrático e pela baixa responsabilização. Os elementos que reforçam esse sentido são:

- A criação desses órgãos pelo Executivo e a baixa ou nula interferência do Congresso Nacional no funcionamento dessas estruturas.
- A existência de uma carreira própria para os servidores desses órgãos, o que reforça o comprometimento dos funcionários com a instituição em detrimento de outras lealdades, sejam políticas, partidárias ou sociais.
- O fato dessas instituições terem sido fortalecidas durante a Ditadura Militar por meio das reformas do Decreto-Lei nº 200/1967.

A reforma da década de 1990 não promoveu uma ruptura radical com esse padrão histórico insulado e pouco responsivo das instituições de controle, mas significou um esforço de resposta e de adaptação às pressões democráticas. Essas respostas são, contraditoriamente, por vezes impulsionadas e refreadas pelo padrão de funcionamento dessas instituições, marcado fortemente pela hierarquia e pelo apego estrito ao formalismo e à legalidade.

Esse aspecto contraditório da mudança das instituições de controle pode ser explicado, conforme os termos de Weber, em função do caráter conflitivo entre os processos de burocratização e de democratização. O desenvolvimento daquelas instituições significa a expansão "natural" da burocracia, por meio da especialização de suas atividades e do seu crescimento organizacional. Esssa expansão ou burocratização ocorrem concomitantemente ao processo de democratização da sociedade e do Estado, o qual, por um lado, pode ser facilitado e até promovido pelas tendências universalizantes da burocracia e, por outro, pode ser barrado pelas tendências – igualmente inerentes à burocracia – de autorreferência, isolamento em si mesma e manutenção de "segredos" burocráticos.

Veja como cada um dos fatores indicados como importantes para entender a reorganização do sistema de controle interno do Executivo federal (a criação do Siafi, a redefinição do papel do controle interno pela Constituição, a CPI do Orçamento e o controle da inflação e das reformas administrativas) fortaleceu o vetor democrático no desenvolvimento recente das instituições de controle interno.

A criação do Siafi foi realizada em 1986, muito antes de qualquer tentativa de reforma do controle interno, mas contribuiu para a criação do novo sistema

porque marca o início do processo de substituição da contabilidade manual pelo sistema informatizado de controle orçamentário e financeiro. A informatização promovida pelo Siafi permitiu, quase dez anos mais tarde, que a SFC agregasse e analisasse as informações sobre todos os órgãos da administração pública de forma muito mais rápida e eficiente.

O propósito de criação do Siafi não tinha relação direta com o controle interno, mas proveria um instrumento mais moderno e eficaz de controle e acompanhamento dos gastos públicos no nível federal. Este sistema integrou e informatizou os sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de controle interno do Poder Executivo. Até sua implantação, os controles das disponibilidades orçamentárias e financeiras eram realizados em registros manuais, o que acarretava defasagem na escrituração contábil de pelo menos 45 dias entre o encerramento do mês e o levantamento das demonstrações orçamentárias, financeiras e patrimoniais. Essa demora inviabilizava o uso das informações para fins gerenciais e relegava os registros contábeis à condição de meros instrumentos de registro formal, em vez de constituirem fonte de informações gerenciais sobre a gestão pública.

O Siafi é, à primeira vista, uma resposta eminentemente burocrática – de centralização e informatização das informações – para problemas burocráticos (falta de uniformidade e de padronização dos procedimentos). Seu efeito político, entretanto, é duplo: reforça o poder da burocracia, na medida em que monopoliza o conhecimento sobre o funcionamento do sistema de informação e, ao mesmo tempo, a democracia e organiza e facilita o acesso do público e dos políticos às informações eminentemente técnicas. Esses dois sentidos, apesar de opostos, são concomitantes e caracterizam o sistema como exemplo da ideia weberiana de burocratização que, ao mesmo tempo, ameaça e reforça a democracia.

O segundo fator político-institucional, em ordem cronológica, que contribuiu para a incorporação das pressões democratizantes pelo sistema de controle interno foi a ampliação do escopo do sistema promovida pela CF/88. A "Constituição Cidadã" colocou em destaque a atribuição do controle interno de verificar os resultados das políticas públicas, invertendo o peso relativo da atribuição de avaliação em relação ao papel de auxiliar ao TCU.

Essa concepção do controle interno como verificação da execução das políticas públicas lastreia o escopo da reforma promovida na década de 1990, voltada justamente para a criação de um sistema de monitoramento das políticas públicas como ação primordial do controle interno e uma das atividades do ciclo de gestão governamental. A prioridade para a avaliação da execução das políticas públicas significa direcionar as energias organizacionais do sistema de controle interno para as necessidades do Poder Executivo. Isso significa conformar as ações e a estrutura

do sistema de controle interno de acordo com a atividade de monitoramento das políticas públicas, em detrimento das atividades de apoio ao TCU – esse afastamento, entretanto, não pode ser total, na medida em que a CF/88 manteve a atribuição de apoio ao controle externo. A concepção do controle interno como um dos elementos do ciclo de gestão, por sua vez, significa a elevação dessa atividade para o nível das atividades de supervisão ministerial da Presidência da República, deixando de ser mero controle da legalidade.

Entre 1992 e 1993, dois fatores político-institucionais conformaram o diagnóstico de que o modelo das CISETS não funcionava e precisava ser alterado, contribuindo para a criação da SFC. Uma auditoria do TCU sobre o sistema de controle interno, em 1992, apontou a baixa eficiência e eficácia dos controles, ao passo que, em 1993 e 1994, a CPI do Orçamento, decorrente do escândalo dos "Anões do Orçamento", apontou falhas graves no sistema de controle interno do Poder Executivo.

Entre as falhas que o TCU encontrou na atuação das CISETS estavam o descumprimento do prazo constitucional de apresentação das prestações de contas, a existência de inconsistências nos relatórios e a pouca efetividade na adoção de providências pelos ministérios e pelos gestores a respeito das falhas apontadas por esses órgãos. Assim, o TCU recomendou ao presidente da República redefinir e reestruturar o controle interno.

A CPI que ficou conhecida como a dos "Anões do Orçamento" foi criada para apurar um esquema de fraude na aprovação de emendas parlamentares na comissão de orçamento e na apropriação dos recursos públicos. Ao fim dos trabalhos, os congressistas concluíram-nos no sentido da necessidade de ações de modernização do Estado, como uma nova sistemática de elaboração orçamentária, a limitação do poder de emendar o orçamento, e da necessidade de fortalecimento dos sistemas de controle interno e externo, com referência à urgência de criação de um órgão específico de controle interno e ao problema da subordinação das CISETS aos ministérios.

As mudanças recomendadas pelo TCU e pela CPI somente começaram a ser implementadas a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 480, de 27 de abril de 1994, que criou a SFC.

Finalmente, mais dois fatores político-institucionais contribuíram para a reforma do controle interno: a estabilidade monetária, em 1994, e a reforma gerencial do primeiro governo FHC. A estabilização econômica alcançada com o Plano Real teve o efeito de liberar as energias organizacionais e as políticas do governo, que há tanto tempo estavam dedicadas ao combate à inflação e ao controle do fluxo de caixa, para a reforma administrativa e a criação de um órgão específico para a atividade de controle, a SFC.

A criação de uma estrutura própria para o controle somente foi possível em 1994, quando o governo Itamar Franco já havia conseguido construir uma coalizão de apoio relativamente estável, de um lado, e restabelecer a estabilidade monetária, de outro. A reestruturação do sistema de controle interno e dos sistemas de planejamento e de orçamento do governo federal foi realizada por meio da Medida Provisória nº 480/1994, que criou a SFC e outorgou ao Ministério da Fazenda a responsabilidade de órgão central do sistema de controle interno.

Entre as mudanças promovidas pelas reformas administrativas nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, as que produziram impactos mais significativos sobre a reforma do controle interno foram a recomposição do quadro de pessoal da SFC, por meio da realização de concursos na área de finanças e controle, e a recuperação da centralidade da categoria "programa" no processo de elaboração orçamentária.

Segundo Gaetani (2003), nesse período ocorreram duas iniciativas reformistas distintas e desvinculadas: a reforma do aparelho do Estado, liderada por Bresser Pereira, e o Plano Plurianual 2000-2003, comandado por José Silveira. Apesar da autonomia com que cada uma dessas iniciativas foi dirigida, ambas tiveram impactos positivos sobre a implementação da reforma do controle interno. Esses impactos parecem ter sido produzidos de forma não intencional, uma vez que nem o projeto da reforma do Estado, nem o do PPA incorporavam explicitamente preocupações com o sistema de controle interno. Apesar da ausência de intencionalidade quanto ao controle interno, os impactos de ambas as iniciativas não foram marginais; pelo contrário, foram essenciais para a realização da reforma do controle interno.

A recomposição do quadro de pessoal da SFC em termos numéricos e qualitativos foi fundamental para permitir a reorganização das atividades e das estruturas do sistema de controle interno. Em 1994, a quantidade e a qualificação do pessoal da SFC eram deficientes; não havia pessoal suficiente para realizar as fiscalizações nas unidades descentralizadas dos ministérios, localizadas nos estados, e não existia número suficiente de auditores, o pessoal com a qualificação adequada para realizar as auditorias. Essa recomposição foi possível graças à retomada dos concursos para carreiras estratégicas, empreendida pela reforma administrativa capitaneada por Bresser Pereira.

Quanto à recuperação da centralidade da categoria "programa" no processo de elaboração orçamentária, vale lembrar que os primeiros planos plurianuais, de 1991- 1995 e 1996-1999, não conseguiram implementar uma efetiva interrelação entre orçamento e planejamento. A partir de 2000, com a reforma da metodologia do PPA, o "programa" passou a ser referência única, tanto para o orçamento quanto para o planejamento e a gestão.

A recuperação da centralidade da categoria "programa" se consubstanciou na imposição, pelo MPOG, de sistemas de informação que organizaram a gestão financeira e orçamentária dos órgãos governamentais por meio dessa categoria, como o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (Sigplan). Do ponto de vista do controle interno, essa imposição reforçou a implementação da nova forma de auditoria, baseada na avaliação da execução dos programas orçamentários. Um trabalho eficiente de avaliação do órgão de controle interno sobre a atuação das demais instituições governamentais depende de uma uniformidade mínima nos procedimentos de execução orçamentária adotados por estas; a ausência dessa uniformidade inviabiliza o acompanhamento sistemático da execução orçamentária ao impedir a adoção de metodologia única de trabalho de avaliação, como a que foi criada na reforma do controle interno de 1994. Essa avaliação já era feita desde 1994 e foi fortalecida com a implementação do novo PPA e do Sigplan, em 2000.

O fortalecimento do vetor democrático no desenvolvimento das instituições de controle, a partir da década de 1990, se expressa principalmente nos seus potenciais efeitos de promoção da transparência das ações do governo. Nesse sentido, o Siafi cria um instrumento potente de acesso às informações sobre a execução orçamentária, ou seja, sobre como é gasto o dinheiro público. A transparência efetiva desse sistema ainda é baixa, pois seu acesso é restrito, mas a existência desse instrumento representa um avanço em relação à opacidade dos processos financeiros até a década de 1980 – quando a invisibilidade dos processos orçamentários era completa para os cidadãos e estendia-se, inclusive, aos próprios governantes eleitos, caracterizando um domínio enorme da burocracia sobre informações cruciais para a gestão pública.

A Constituição de 1988 lastreou uma reforma do sistema de controle interno voltada para a produção de informações sobre a execução das políticas públicas. Esse tipo de informação é essencial para o processo de *accountability* não apenas eleitoral, mas também, principalmente, durante o exercício dos mandatos. Apesar de não interferir diretamente sobre a reforma do controle interno do Executivo, o Legislativo cumpriu o importante papel de amplificar e tornar público o conhecimento sobre as fragilidades do primeiro no controle sobre a aplicação do dinheiro público.

A criação da SFC e a reformulação do modelo de controle interno do Executivo federal não foram, portanto, resultados da ação individual de burocratas "iluminados", nem da ação isolada de órgãos insulados. Têm origem em um processo complexo, determinado por fatores históricos e voluntarísticos e pela confluência, relativamente ao acaso, de vários elementos. O processo é complexo porque envolveu a alteração de normas constitucionais e a revisão de processos e

de estruturas organizacionais; é, em parte, determinado historicamente porque a SFC é uma instituição insulada, nos mesmos moldes dos órgãos financeiros e de controle que a precederam e dos quais ela se originou; é parcialmente determinado pelo voluntarismo porque os dirigentes do órgão tinham a intenção de realizar a reforma e obtiveram sucesso em muitos dos seus objetivos; e é furto da confluência ao acaso de vários elementos por causa da conjugação não premeditada dos efeitos das reformas concomitantes – em especial, as reformas monetária e administrativa.

5 O CONTROLE INTERNO COMO CONTROLE POLÍTICO DA BUROCRACIA

O controle burocrático exercido pela SFC tem o potencial de funcionar como controle político, pois um de seus efeitos possíveis é o de alterar decisões políticas, ou seja, alterar o rumo de políticas públicas e o destino do dinheiro e dos recursos de poder. Apesar de o monitoramento das políticas públicas ter como objetivo aperfeiçoar a administração do dinheiro público, sem entrar no mérito das políticas nem das escolhas de governo, em alguns casos, a melhoria na gestão envolve inevitavelmente uma discussão para além dos instrumentos gerenciais, ou seja, uma discussão a respeito das escolhas sobre o formato do programa, seus beneficiários e seus objetivos. E isso significa discutir as escolhas políticas dos ministérios, que são atribuição exclusiva dos políticos, principalmente do presidente da República e de seus ministros. "Mirando" a eficiência gerencial, o monitoramento "atinge" a escolha dos representantes públicos sobre a direção da política pública; avaliando a gestão, a SFC pode funcionar como instrumento de controle político sobre a burocracia.

Esse controle político tem duas características:

1. Não é sistêmico, uma vez que não há integração entre os sistemas de controle interno, planejamento e orçamento e de administração financeira do Executivo federal.

2. Depende de forças ou movimentos políticos circunstanciais, tais como:

a. pressão por transparência por parte da opinião pública: o governo se sente coagido a responder à opinião pública diante da publicação em jornais e revistas de reportagens ou denúncias sobre "escândalos" ligados à má gestão ou ao desvio de recursos públicos.

b. nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação pública de contas e à responsabilização: a Presidência deseja ou necessita contrariar grupos políticos da coalizão de governo ou corporações/burocracias insuladas para alterar alguma política pública ou algum órgão.

O que caracteriza o controle interno como recurso político é seu efeito potencial sobre a distribuição de poder entre a burocracia, o gabinete ministerial e os membros da coalizão de governo, uma vez que amplia a capacidade do

presidente da República de controlar a atuação desses membros ou de seus indicados na burocracia federal e de redistribuir essas posições em função desse controle. Os exemplos envolvendo o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o Ministério da Defesa (MD), que serão descritos a seguir, mostram que os mesmos instrumentos que servem para os políticos monitorarem a atuação dos burocratas podem ser mobilizados, conforme a necessidade ou conveniência do presidente, para responder às pressões da opinião pública por transparência e responsabilização e para servir como anteparo quando o presidente precisa contrariar grupos políticos da coalizão de governo, bem como burocracias insuladas.

Os acordos entre o partido do presidente e os da base de apoio congressual, fundados principalmente na repartição dos cargos da administração pública, podem ser monitorados pelo governo por meio dos instrumentos de fiscalização e auditoria do controle interno, entre outras formas – como a nomeação política e o controle orçamentário. Isso significa que o presidente, ao ceder poder sobre a máquina pública aos aliados, não fica completamente "nas suas mãos", mas pode, ainda que de forma contingente e não sistemática, manter algum controle sobre seu desempenho e, consequentemente, sobre a manutenção dos termos da coalizão.

No caso do Planfor, os mecanismos de controle sobre a burocracia funcionaram para produzir respostas a escândalos. Este plano pretendia promover a oferta de educação profissional permanente com o objetivo de qualificar e requalificar a mão de obra nacional, sendo financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O ministério não operava diretamente o programa; a maior parte dos recursos era repassada para as secretarias estaduais de trabalho por meio de convênios, e estas contratavam os serviços de educação profissional.

O Planfor foi escolhido pela SFC para ser fiscalizado devido ao volume de recursos envolvido (critério de materialidade) e à sua implementação descentralizada (critério de criticidade), de acordo com a metodologia de planejamento das ações de controle descrita na seção 4. A SFC começou a fiscalizar a implementação do Planfor em 1999, antes da eclosão de denúncias e da publicação pelos jornais de notícias sobre desvios no programa. Apenas no ano seguinte, em 2000, as irregularidades que ocorriam na implementação do programa foram divulgadas pelos jornais, e só então o MTE começou a mobilizar os instrumentos e os órgãos de controle.

Apesar de a fiscalização ter começado em 1999, apenas em 2000, e somente após a divulgação sobre irregularidades nos jornais, o MTE solicitou à SFC auditorias especiais. Em agosto de 2000, a revista Veja publicou uma pequena nota

sobre as medidas adotadas pelo ministério para melhorar a gestão dos repasses, o que indica que o ministro se preocupou em divulgar que estava tomando providências a respeito das denúncias.

Em 2001, a SFC consolidou os resultados dos trabalhos de fiscalização realizados desde 1999 e expediu 23 notas técnicas, nas quais apresentou as falhas, impropriedades e/ou irregularidades na contratação dos serviços de qualificação pelas secretarias estaduais, entre as quais destacam-se: falta de realização de cursos; descumprimento de cláusulas contratuais; taxa de evasão acima de 10%; preços incompatíveis com o mercado; ausência de acompanhamento e de controle por parte dos entes envolvidos; e deficiente atuação das comissões municipais de emprego e das prefeituras municipais.

Apesar de o MTE adotar as medidas recomendadas pela SFC para melhorar o controle e o acompanhamento do programa, em 2002, esta secretaria constatou que este fizera muito pouco para sanar as irregularidades apontadas nos relatórios anteriores. O Planfor continuava apresentando falhas em todos os estados: os cursos oferecidos não garantiam empregabilidade aos trabalhadores, as escolas não existiam ou não tinham competência na área, havia escolas que informavam ter treinado 10 mil pessoas sem ter quadro de professores nem de funcionários suficiente para tal oferta.

Diante da reincidência dos mesmos problemas apontados nos anos anteriores, a SFC fez o que lhe era possível: relatou-os. Não tendo poder para impor suas recomendações aos ministérios, ela só fez sugestões. De fato, o máximo que pode fazer diante da não adoção de suas recomendações é reiterar sua legitimidade enquanto órgão de controle e documentar a realização de suas atribuições.

De fato, no relatório de 2002, a SFC reafirmou que sua legitimidade decorria do profissionalismo, da neutralidade e da impessoalidade de seu trabalho, indicando, portanto, que suas recomendações não deviam ser ignoradas, como se pode ver no trecho do relatório abaixo. Além disso, a secretaria parece fazer questão de documentar que cumpriu suas funções, ressaltando que o mesmo não ocorreu com relação ao MTE.

> Com referência a esta última constatação [não atendimento às recomendações propostas pela SFC], *releva acrescentar que as Notas Técnicas advêm dos resultados consolidados das 12.192 fiscalizações realizadas nos PEQs, iniciadas em 1999 e concluídas em 2001*. As principais recomendações do Controle Interno ao MTE foram no sentido de adotar medidas de aprimoramento dos mecanismos de controle e providências de aprofundamento das investigações e apuração das responsabilidades, tendo em vista que *o trabalho foi realizado com base em amostra e as inferências estatísticas indicaram a possibilidade de ocorrência das mesmas irregularidades/impropriedades para o universo das turmas informadas* (SFC, 2002, p. 139, grifos nossos).

Em consequência dessas irregularidades e denúncias, foi feita uma grande reformulação do Planfor em 2003, que culminou na sua substituição pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ):

> A atuação efetiva da Secretaria Federal de Controle Interno no acompanhamento do Programa em exercícios anteriores, motivou o MTE a efetuar mudanças profundas na execução do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor, objetivando garantir maior controle, melhoria da qualidade dos cursos e maior efetividade social das ações. Como resultado o MTE, já sob o novo governo, instituiu o Plano Nacional de Qualificação – PNQ em substituição ao PLANFOR (CGU, 2003, p. 148).

Segundo entrevistado da SFC, o montante de recursos direcionado para o novo PNQ era inferior ao do Planfor. Além disso, com certa ironia, a demanda do primeiro se reduziu muito em relação à do plano anterior: "O [novo] programa não voltou a ter tanto dinheiro quanto antes, e parece que programa muito fiscalizado deixa de ser procurado".

Esse exemplo demonstra que:

- a SFC sustenta sua legitimidade como órgão de controle perante os controlados com base na neutralidade dos seus procedimentos;
- a ação do MTE em relação às irregularidades no Planfor foi impulsionada pelas denúncias em jornais; e
- os autocontroles do MTE não funcionaram, e o ministério só começou a se mexer após a fiscalização da SFC e as denúncias em jornais.

O segundo tipo de força ou movimento que leva à utilização dos instrumentos e das informações do monitoramento é a reação do governo a nichos políticos e/ou corporativos de resistência à prestação pública de contas e à responsabilização. Nos momentos em que a Presidência precisa alterar políticas ou órgãos públicos que são dominados por interesses refratários à publicidade, mas cujos titulares refugiam-se em posições formalmente legítimas, a melhor estratégia é confrontar esses grupos com as mesmas "armas", ou seja, empunhando razões de interesse público, formalmente neutras e com baixo ou nenhum potencial de dissenso. Em casos como esses, a Presidência recorre a um "escudo" de neutralidade burocrática, corporificado pelo órgão de monitoramento e pelos seus métodos formais, legais e, principalmente, impessoais. Protegida pelo discurso da neutralidade burocrática, que lhe permite justificar pública e incontestavelmente sua interferência na política ou no órgão, a Presidência tem mais condições de contrariar grupos poderosos, com "alto potencial ofensivo" ou interesses literalmente impublicáveis, quando não francamente ilegais.

É importante ressaltar que a eficácia desse discurso da neutralidade burocrática depende da credibilidade do órgão de monitoramento quanto à neutralidade,

à formalidade e à impessoalidade de suas ações. Ou seja, é importante que tal agência de controle seja publicamente reconhecida por esse tipo de atuação e que, em função disso, os grupos não possam acusá-la de estar sendo utilizada contra eles por outros grupos rivais, ou que tal acusação, uma vez formulada, seja pouco crível/verossímil em face da reputação da agência.

Esse foi o caso da extinção da Sudam e da Sudene, em 2001.[5] Vários fatores contribuíram para a decisão de extinguir dois órgãos controlados por políticos poderosos tanto no nível regional quanto no nacional, e que tinham grandes interesses na perpetuação dos esquemas de influência regional e de desvio de dinheiro propiciados pelo seu controle. Entre esses fatores, está a utilização das informações produzidas pelas auditorias da SFC como fonte de legitimação da decisão de extinção desses órgãos.

A necessidade de reformular a Sudam e a Sudene, bem como os mecanismos de promoção do desenvolvimento econômico do Norte e do Nordeste a elas associados, já era discutida no Executivo desde, pelo menos, 1995, na época da reorganização do sistema financeiro nacional – o Ministério da Fazenda indicou a ineficiência dos bancos estaduais envolvidos nas operações destas superintendências – e a própria Sudam formulou, em 1993, uma proposta de flexibilização do sistema autárquico como forma de reforma do sistema.

Além dessas discussões e projetos de reformulação ou extinção das superintendências no âmbito do Executivo, contribuíram para sua extinção dois outros fatores: a divulgação de escândalos sobre o mau uso de verbas envolvendo o então presidente do Senado, Jader Barbalho, que comandava as nomeações políticas para os cargos de direção da Sudam no Pará, e as auditorias do TCU, da SFC e das próprias superintendências demonstrando os enormes prejuízos acumulados pelas agências durante seus 40 anos de operação.

A SFC começou a fiscalizar a Sudam e a Sudene em 2000 por meio de auditorias nos programas Desenvolvimento da Amazônia Legal e Desenvolvimento da Região Nordeste do Ministério da Integração Nacional (MI), ao qual as superintendências eram vinculadas. Sobre a Sudam, a SFC constatou

> (…) o total desaparelhamento do órgão para cumprir sua missão institucional, com destaque para a análise de projetos e fiscalização da implantação de empreendimentos. Como conseqüência, foram levantados inicialmente prejuízos fiscais à União da ordem de R$ 70 milhões (SFC, 2000, p. C-295).

5. O governo FHC extinguiu a Sudam e a Sudene por meio da MP no 2.145, de 2 de maio de 2001, atual MP nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001. Em 2003, as superintendências foram recriadas por lei de iniciativa do senador Ramez Tebet (PMDB/MS), mas, desde então, o Executivo fez de tudo para barrar sua efetividade. O presidente Lula vetou vários dispositivos da lei; as superintendências só foram reativadas em setembro de 2007, mas o Executivo somente indicou seus diretores por força de decisão judicial em novembro de 2007.

Em 2001, a SFC deu continuidade às ações de controle, verificando *in loco* os empreendimentos incentivados pela Sudam e pela Sudene. As ações de controle revelaram deficiências estruturais e operacionais nas duas agências, as quais propiciavam a ocorrência de irregularidades e de desvios, desvirtuando os propósitos de desenvolvimento econômico almejados. Os fatos apontados pela secretaria ensejaram a adoção de medidas nas esferas administrativa e judicial, como a instauração de procedimentos apuratórios pela Polícia Federal (PF), pelo Ministério Público Federal (MPF), pela Corregedoria-Geral da União e pelo MI, resultando no indiciamento e na demissão de um expressivo número de servidores das superintendências.

Outro fator que permitiu ao Executivo extinguir a Sudam e a Sudene foi o próprio enfraquecimento de um dos principais políticos que comandava as nomeações na Sudam, Jader Barbalho. As investigações da Sudam, do TCU e da SFC foram usadas por seus adversários políticos no Senado, em especial pelo senador Antônio Carlos Magalhães, para enfraquecê-lo politicamente. Jader Barbalho fora eleito presidente do Senado Federal em fevereiro de 2001, com a vacância do cargo quando da renúncia do senador ACM, em decorrência do escândalo da quebra do sigilo do painel de votação em 2000. As divergências entre Jader Barbalho e ACM amplificaram as denúncias de envolvimento do primeiro em fraudes na Sudam, a ponto deste renunciar ao mandato em outubro de 2001, um mês após renunciar à presidência do Senado. Um mês após assumir a presidência do Senado, Jader Barbalho sentira-se pressionado a defender-se de acusações de enriquecimento ilícito. No mesmo dia em que discursava, apresentando sua defesa, a Sudam divulgou um relatório de auditoria interna apontando fraudes e desvio de milhões de reais nos projetos financiados pelo órgão.

Esses exemplos demonstram como as investigações dos órgãos de controle promoveram a publicidade de irregularidades no uso de dinheiro público, envolvendo políticos que controlavam órgãos estatais por meio de nomeações para os cargos de confiança. A publicidade dessas informações, produzidas por uma organização burocrática neutra, fortaleceu a posição da Presidência e do núcleo do governo contrário à manutenção das superintendências. Essas investigações e sua publicidade não foram os únicos fatores que enfraqueceram a posição dos políticos que controlavam nichos de poder refratários à prestação pública de contas e à responsabilização e eivados de corrupção, mas constituiu fator essencial para a exposição das irregularidades, o fortalecimento das acusações contra os dirigentes responsáveis por estas e a legitimação de acusações formais perante a justiça.

Em relação ao uso das informações do órgão de monitoramento para a contraposição a corporações fortes e insuladas, um exemplo é o caso da interveniência da CGU no Ministério da Defesa. Os dois últimos ministros da Defesa recorreram e esta para investigar dois órgãos vinculados ao ministério: a Empresa Brasileira

de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), respectivamente uma empresa pública e uma autarquia especial.

O Ministério da Defesa foi criado recentemente, em 1999, com o objetivo de subordinar os três comandos militares a um ministro civil (Lei Complementar (LC) nº 97, de 9 de junho de 1999). Encaixando-se na descrição de órgão controlado por corporação forte, com interesses bem definidos e insulados, os ministérios militares – hoje, o da Defesa – são os mais fechados na classificação sobre o grau de abertura à nomeação política, seguidos do Itamaraty e do Ministério da Fazenda. (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 79). Ou seja, não há nenhum ministério que preze mais a nomeação burocrática e efetivamente preencha a maior parte de seus cargos segundo critérios meritocráticos.

A necessidade dos ministros da defesa – ministros civis, ressalte-se – utilizarem uma instituição externa ao ministério (CGU) para fazerem as auditorias ou as investigações na sua pasta tem a ver não só com o insulamento das corporações que sempre controlaram os comandos militares, e sua resistência em colaborar com membros externos à corporação, mas também com o fato desse ministério ter instituições próprias de controle interno, que não se subordinavam à SFC.

Quando essa secretaria foi criada, todas as CISETS foram subordinadas a esta, exceto a da Presidência, as dos então ministérios militares e a do Ministério das Relações Exteriores (MRE), chamadas de "CISETS setoriais". Posteriormente, quando todas foram extintas, as setoriais sobreviveram. No caso da CISET da Presidência, sua não subordinação à SFC e, depois, sua manutenção justificam-se pela inconveniência do controle do órgão máximo de governo ser realizado por uma instituição subordinada a outro ministério – no caso, o da Fazenda, em que a SFC permaneceu entre 1994 e 2002. No caso dos ministérios militares e das Relações Exteriores, a permanência de suas CISETS não se justificava; afinal, todos os outros ministérios estavam subordinados à SFC/MF. Entretanto, a manutenção das CISETS setoriais nesses ministérios se explicava pelo poder de suas burocracias, que estão entre as mais antigas e mais fortes do Brasil. Elas conseguiram manter órgãos de controle interno próprios e evitar sua subordinação ao órgão central.

Formalmente, as CISETS setoriais, apesar de não estarem subordinadas à SFC, deveriam seguir sua orientação normativa. Mas como não havia relação hierárquica, as orientações desta secretaria não eram cumpridas. Na prática, existia grande resistência dessas CISETS setoriais em se relacionarem com a SFC e, a rigor, de tornarem públicas as ações de seus ministérios por meio da divulgação de resultados de auditorias e de fiscalizações.

Em duas situações, que foram as únicas documentadas e tornadas públicas, os dois últimos ministros da Defesa recorreram à CGU para auditar ou investigar

agências vinculadas ao ministério com a intenção, mais ou menos explícita, de influenciar as atividades de órgãos vinculados à sua pasta. Em 2006, o então ministro da Defesa e ex-ministro da Transparência, Waldir Pires, solicitou à controladoria auditoria na Infraero, para verificar

> (...) não só as condições de contratação do programa *Advantage V.2* [destinado a gerenciar a comercialização de espaços publicitários nos diversos aeroportos brasileiros], fornecido pela empresa FS3 Comunicação e Sistemas Ltda., mas também para avaliar, de forma ampla, todo o processo de comercialização de mídia publicitária nos aeroportos brasileiros (CGU, 2007).

Ou seja, a intenção do ministro parece ter sido a de tentar influenciar, de alguma forma, uma das atividades da Infraero à qual ele, provavelmente, não tinha acesso, seja por falta de autoridade formal sobre a empresa – que é um órgão da administração indireta, ou seja, com relativa autonomia –, seja por resistência da burocracia a franquear-lhe esse acesso.

Os resultados dessa auditoria deram origem, no ano seguinte – na gestão de Nelson Jobim –, a processos de sindicância para apurar responsabilidades de sete dirigentes e vários funcionários da empresa em irregularidades na contratação do programa de comercialização de espaços publicitários. Essas sindicâncias resultaram na recomendação da CGU pela demissão, por justa causa, de três ex-diretores e de três funcionários com nível de gerência. A Infraero efetivamente demitiu esses funcionários, pela contratação sem licitação da empresa que produz o programa de comercialização de espaços publicitários.

Um dos motivos da solicitação de auditoria da CGU na Infraero, além da intenção de influenciar as decisões sobre a venda de espaço para a mídia publicitária nos aeroportos e as receitas dessas operações, pode ter sido a inoperância dos controles internos da empresa. A responsável interna por essa atividade, a superintendente de auditoria interna, era esposa de um dos diretores envolvidos na contratação sem licitação e que acabou demitido em consequência da sindicância que apurou as fraudes. Ela não havia se declarado impedida para julgar as situações em que seu marido estava envolvido, as quais foram aprovadas pelo controle interno da Infraero; ela foi punida com suspensão nesta sindicância (CGU, 2007).

Esse caso também demonstra a animosidade entre as duas instituições, a controlada e a controladora, a qual reforça a necessidade de que o ministro recorra a outra instituição para conseguir acesso às informações de seu ministério. Um pouco antes do anúncio da decisão da CGU, a Infraero divulgou, em seu site, uma nota intitulada *CGU inocenta funcionários da Infraero*, referindo-se aos funcionários investigados pela sindicância. A controladoria respondeu, em nota publicada no seu *site*, que a informação divulgada pela empresa era incorreta, uma vez que o processo por improbidade administrativa ainda não havia sido

concluído e a comissão de sindicância havia apenas verificado um erro material que não prejudicava o curso normal do processo (CGU, 2007).

O ministro Nelson Jobim, por sua vez, também solicitou a interveniência da CGU para apurar irregularidades na ANAC, mas, desta vez, ficou mais clara a intenção do ministro em interferir no órgão investigado de modo a constrangê-lo a atuar de acordo com sua vontade. Neste caso, a intenção do ministro era conseguir a renúncia dos diretores da agência, para poder indicar seus substitutos. De fato, Nelson Jobim conseguiu seu objetivo, ao menos em relação à então diretora Denise Abreu.

Em agosto de 2007, um mês após o acidente do avião da Táxi Aéreo Marília (TAM) em 17 de julho – a aeronave saiu da pista de Congonhas e explodiu sobre um prédio, matando 199 pessoas –, o ministro Jobim solicitou à CGU a instauração de processo administrativo disciplinar na ANAC para esclarecer as circunstâncias em que a agência enviara documentos supostamente falsos à justiça federal em São Paulo para embasar o pedido de manutenção das operações na pista principal de Congonhas. A diretora responsável pelo envio desses documentos à Justiça foi Denise Abreu, que renunciou ao cargo após a divulgação das denúncias e a abertura do processo disciplinar pelo ministro.

O Ministério Público (MP) havia solicitado à Justiça o fechamento da pista, que havia passado por reforma, em consequência de dúvidas sobre a segurança para o pouso de aeronaves, e a juíza federal responsável pela ação decidira a favor da ANAC, com base nos documentos apresentados pela então diretora Denise Abreu. Entretanto, a juíza posteriormente denunciou a falsidade dos documentos apresentados pela diretora. Esses acontecimentos tiveram ampla divulgação nos jornais e causaram grande comoção pública por causa do trágico acidente, o maior da história da aviação civil brasileira.

O processo administrativo da CGU não foi o único elemento que levou à renúncia da diretora. Contribuíram também a pressão pública, por meio da divulgação constante nos jornais de grande circulação de reportagens sobre o assunto, concomitantemente às notícias sobre a crise aérea, bem como a convocação da então diretora para depor na CPI do Apagão Aéreo.

A interveniência da CGU, entretanto, constituía uma das formas que o ministro tinha à sua disposição para recolher informações sobre a atuação da diretora e de pressioná-la a renunciar, uma vez que, por um lado, não podia demiti-la, pois seu mandato ainda não expirara, e porque, por outro lado, Denise Abreu se recusava a renunciar, negando publicamente a falsidade dos documentos apresentados à Justiça, apesar de todas as evidências em contrário.

Esse exemplo demonstra, também, a dificuldade dos ministros em controlar a atuação da administração indireta, ou seja, as autarquias, as fundações e

as empresas públicas que, a despeito de sua relativa autonomia institucional e organizacional, são formalmente vinculadas aos ministérios, os quais geralmente nomeiam seus dirigentes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do ponto de vista da questão do desenvolvimento institucional e do fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia, que é o tema maior deste livro, este capítulo contribui, em primeiro lugar, para o entendimento da evolução do sistema de controle interno do governo federal. Nesse sentido, o trabalho analisou como as reformas legais e organizacionais da década de 1990 caracterizaram a SFC como órgão de monitoramento dos aspectos da legalidade, da eficiência e da economia dos programas e dos projetos governamentais, e como essa atuação – enquanto instrumento rotineiro de verificação do andamento da atuação dos gestores – possibilita aos ministros e ao presidente da República utilizar, conforme a necessidade e as contingências, os relatórios da secretaria como seus "olhos" sobre a gestão dos ministérios.

Em segundo lugar, este estudo também contribui para a compreensão da construção político-institucional de um organismo burocrático e o formato da relação entre política e burocracia que emerge do processo de constituição da SFC. A criação e o funcionamento de um órgão governamental, ainda que seja eminentemente burocrático – como a SFC – não depende apenas de "insumos" burocráticos como leis, manuais, quadros funcionais etc., mas também do tipo de inserção que essa instituição promove e adquire no quadro das instituições governamentais e políticas. Nesse sentido, esta secretaria constitui um caso muito interessante de instituição burocrática que originalmente – nas décadas de 1960 e 1970 – atuava de forma "insulada", ou seja, não responsiva aos políticos nem à sociedade, e que se reconfigurou de modo a ser tornar, hoje, um dos principais instrumentos governamentais de promoção da publicidade e da transparência da ação pública, em consonância com as demandas de democratização da sociedade e da gestão pública.

A análise dos papéis burocrático (monitoramento da gestão) e político (controle da burocracia) da SFC revela a confluência entre as tendências de insulamento burocrático e de democratização em uma mesma instituição. A constituição e o funcionamento da burocracia nacional no século XX, como mostrou Nunes (1999), são caracterizadas pela combinação de diversas "gramáticas políticas", as quais têm, muitas vezes, origens e efeitos diferentes, quando não francamente contraditórios. Apesar da exiguidade de estudos sobre o aparato burocrático e como se formataram as relações entre política e burocracia no pós-1988 (LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2009), pode-se afirmar que são poucas as instituições governamentais em que predomina a "gramática" do universalismo de procedimentos e que promovem, ao mesmo tempo, a burocratização – no sentido weberiano

já destacado – e a democratização da administração pública. No caso da SFC, sua constituição e seu desenvolvimento recente apontam para a convivência entre movimentos de insulamento, por meio, por exemplo, do reforço do caráter meritocrático do seu corpo de funcionários, e movimentos de democratização, como no caso da promoção da transparência da gestão pública.

Finalmente, este trabalho também aponta para uma agenda de pesquisa extremamente relevante para o fortalecimento das instituições e da democracia, que envolve o estudo da relação entre os controles governamentais em seus diversos níveis e instituições e uma "teoria geral" do controle político da burocracia.

A análise da reforma do sistema de controle interno da década de 1990 mostrou que a SFC é, em boa parte, consequência dos movimentos de democratização política e de pressão por transparência e responsabilização das ações governamentais. Mas o interessante é notar como ela, depois de constituída, se transforma em motor de movimentos análogos aos que a fizeram surgir, na medida em que sua atuação amplia a transparência da gestão pública – por meio da divulgação na internet dos relatórios de avaliação da gestão dos programas federais – e potencializa a responsabilização política e judicial dos gestores avaliados.

Os limites deste trabalho não permitem avançar na análise desses efeitos de promoção da transparência da gestão e da responsabilização dos gestores, mas sua existência é inegável, em especial no caso da transparência dos atos dos gestores, que chegou ao ápice a partir de 2003, por meio da divulgação dos relatórios de fiscalização nos municípios. A mudança no programa de fiscalização em 2003, que substituiu a seleção aleatória pela por sorteios dos municípios, ampliou enormemente a visibilidade da atuação da SFC, tanto entre os gestores públicos quanto na população, pelo simples fato de passar a identificá-los, e, consequentemente, dos prefeitos responsáveis pelos programas avaliados. Até então, os relatórios identificavam apenas os programas avaliados, mas a partir de 2003 passaram a ser elaborados por município, permitindo a clara identificação dos responsáveis pelo eventual mau uso do dinheiro público.

Os efeitos potenciais desse inédito facho de luz lançado sobre a gestão pública subnacional – os estados foram incluídos na fiscalização por sorteios a partir de 2004 – são mudanças na relação dos gestores com o dinheiro público – em especial no sentido da redução da corrupção, o principal resultado da fiscalização por sorteios, segundo a própria CGU – e na relação da população com a responsabilização de seus governantes – com a ampliação da conscientização e da cobrança sobre os atos de governo, por exemplo.

Olhar a SFC na perspectiva dos processos de confluência entre as tendências de insulamento burocrático e de democratização permite estabelecer dois novos "pontos de partida" para futuros trabalhos sobre o controle interno do

governo federal: *i*) a caracterização mais precisa deste tipo de controle como controle político da burocracia depende de sua avaliação em conjunto com as outras formas de controle; e *ii*) o controle interno não pode ser analisado isoladamente das demais instituições e processos de responsabilização dos dirigentes públicos, nem das instituições político-partidárias.

A caracterização mais precisa dos efeitos do controle interno como fiscalização política da burocracia depende da compreensão mais global sobre o funcionamento dos outros instrumentos de controle, no sentido de construir uma teoria da fiscalização política da burocracia, ou seja, de identificar e explicar as causalidades no processo de resposta desta última aos diversos tipos de controles dos principais atores políticos: Legislativo e Executivo.

Para conhecer a resposta da burocracia aos diferentes instrumentos de controle político (monitoramento, nomeação, controle orçamentário, reorganização administrativa e legislação), é preciso, em primeiro lugar, analisar esses processos como instrumentos de controle da burocracia e, em segundo lugar, analisar a resposta desta a eles. Já há estudos, no Brasil, sobre o processo de nomeação e execução orçamentária, mas nenhum deles analisa, especificamente, seu uso como instrumento de controle político, nem olha para os efeitos desses mecanismos sobre a atuação da burocracia. Este trabalho também não analisou o "outro lado" do monitoramento e, nesse sentido, não pode fazer nenhuma afirmação sobre o quanto a burocracia alterou seu desempenho ou a direção das políticas públicas para atender aos comandos dos políticos. Esta é uma das linhas de pesquisa abertas por este trabalho.

Além disso, uma teoria da burocracia tem de levar em consideração o funcionamento do sistema político. No caso brasileiro, o presidencialismo de coalizão acarreta uma enorme dispersão do poder de nomeação do presidente entre os líderes dos partidos da coalizão de governo. Mesmo nos casos em que a nomeação para os cargos da administração federal seja prerrogativa exclusiva do presidente, sabe-se que ele delega esse poder aos membros da coalizão. Sendo o poder de nomeação um dos principais instrumentos do presidente para controlar a burocracia, a questão é: como o presidente consegue manter esse controle? Sabe-se que ele não perde todo o seu poder com as concessões que faz em nome da manutenção da coalizão no Congresso Nacional, uma vez que ele mantém estrita supervisão sobre os critérios de nomeação adotados pelos aliados e sobre a nomeação de cargos-chave – como os secretários executivos, no governo FHC (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999). Mas estuda-se pouco como o presidente usa os demais poderes de orçamento, de reorganização administrativa e de legislação para dirigir a burocracia, como eles se relacionam entre si, e qual é o papel que o Congresso exerce no controle político da burocracia.

Em segundo lugar, a efetividade do controle interno como instrumento de avaliação da gestão das políticas públicas depende da capacidade interna da SFC e de sua integração com outros órgãos dentro e fora do Executivo. A capacidade interna da secretaria significa a adequação de seus processos internos de auditoria e fiscalização, de sua estrutura e posição institucional, da qualificação de seu quadro de pessoal e de sua missão institucional: a avaliação da gestão das políticas públicas em função dos seus resultados. Essa capacidade, a SFC conquistou por meio das reformas da década de 1990, conforme se analisou neste trabalho.

Falta à secretaria, no entanto, integração com outros órgãos, dentro e fora do Executivo. E, do ponto de vista analítico, há necessidade de estudos sistemáticos que permitam identificar as razões das desconexões entre os sistemas de controle interno e externo, e entre estes e o ciclo de gestão do Executivo. As informações produzidas pela SFC sobre a qualidade da gestão das políticas públicas são fundamentais para "fechar" o ciclo de gestão, ou seja, para efetivamente promover melhorias na gestão e no processo de planejamento das políticas públicas. As informações produzidas pela secretaria, como no exemplo do programa de combate à dengue apresentado anteriormente, têm a finalidade de realimentar o trabalho do gestor para o aperfeiçoamento do programa.

Por outro lado, esta pesquisa aponta também para a incipiência da utilização gerencial das informações das auditorias, ou seja, para uma falha na integração entre os trabalhos da SFC, dos ministérios e do principal órgão de gestão do sistema de avaliação das políticas públicas: o MPOG. Entretanto, ainda não se conhece as razões dessa falta de integração, nem tampouco as formas de revertê-la.

Por outro lado, as conexões externas da SFC – com o sistema de controle externo (Congresso Nacional e TCU) e o sistema de justiça – (em especial, o Ministério Público e a Polícia Federal) – são fundamentais para promover a efetiva punição aos atos de má gestão e de corrupção. Neste capítulo, ressalta-se o trabalho de avaliação na gestão desta secretaria, porque ele constitui a principal novidade da reforma da década de 1990, mas esta também faz o controle da legalidade da gestão, que visa identificar ilícitos e desvios de dinheiro público. Entretanto, a SFC não tem nenhum poder para processar, administrativa ou judicialmente, nem para punir os atos irregulares que consegue identificar; ela depende da atuação do TCU e do Congresso Nacional para julgar os maus gestores e da Polícia Federal e do Ministério Público para investigar e processar os corruptos.

O apoio da sociedade e das instituições políticas e partidárias ao fortalecimento dos vetores democráticos foi fundamental para a criação e a estruturação da SFC como órgão de supervisão da gestão e de controle da burocracia, e continuará imprescindível para o aperfeiçoamento do sistema de transparência e responsabilização das agências burocráticas e do próprio governo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. **Burocracia e política**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Editora FGV. No prelo.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de gestão**: exercício 2003. Brasília: CGU, 2003. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório de gestão**: exercício 2004. Brasília: CGU, 2004. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório de gestão**: exercício 2005. Brasília: CGU, 2005. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório de gestão**: exercício 2006. Brasília: CGU, 2006a. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório de gestão**: exercício 2007. Brasília: CGU, 2007. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 4, out./dez. 2003.

ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES (INTOSAI). Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. *In*: INCOSAI, 18. Budapest, 2004. Disponível em: <http://intosai.connexcc-hosting.net/ blueline/ upload /1guicspubsecs.pdf>.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, out. 1999.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: LOUREIRO, M. R.; MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2009.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro, Brasília: Jorge Zahar Editor, 1999.

OLIVIERI, C. **Política e burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

RIBEIRO, S. M. R. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: ENAP, 1997. (Texto para Discussão, n. 17).

SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO (SFC). **Relatório do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**: Balanço Geral da União, 1998. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório da Secretaria Federal de Controle**: Balanço Geral da União, 2000. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Relatório da Secretaria Federal de Controle**: Balanço Geral da União, 2001. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

_____. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Anexo à Instrução Normativa nº 1. 6 abr. 2001b. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2005.

_____. **Relatório da Secretaria Federal de Controle**: Balanço Geral da União, 2002. Disponível em: <www.cgu.gov.br>.

WEBER, M.; GERTH, H. H.; MILLS, C. W. (Org.). **A política como vocação:** ensaios de sociologia. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

_____. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**: crítica política da burocracia e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993.

_____. **Economia e sociedade**: fundamentos de sociologia compreensiva, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. v. 2.

WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. **The American Political Science Review**, v. 85, n. 3, p. 801-828, Sep. 1991.

_____. **Bureaucratic Dynamics**: the role of bureaucracy in a democraacy. Bolder: Westview Press, 1994.

CAPÍTULO 15

POR UMA NOVA GESTÃO PÚBLICA: REINSERINDO O DEBATE A PARTIR DAS PRÁTICAS POSSÍVEIS

1 INTRODUÇÃO

A ideia de fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia, tema orientador deste livro, está sujeita a diversas leituras e não é incomum que estas sejam, inclusive, opostas. Contribuição relevante ao debate está relacionada à leitura proposta em *Por uma nova gestão pública* (PAULA, 2005b), em que foram exploradas as diferenças entre a administração pública gerencial, implementada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e a administração pública societal, que se manifesta em experiências alternativas de gestão pública herdeiras do ideário inaugurado pelas mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país.

Este texto, em grande medida, revisita aquele trabalho e reelabora algumas ideias propostas à luz dos últimos acontecimentos na esfera da gestão pública, que atualmente se encontra em singular e propícia efervescência: novos modelos gerenciais são testados, novos cursos são criados, conferências e palestras sobre o tema ocorrem a todo momento e experiências alternativas continuam vindo à tona.

O que teria sido superado em relação ao que foi analisado em 2005? O exame da nova realidade sustenta a validade de muito do que foi dito naquela obra. Em relação à administração pública gerencial, é certo que ocorreram alguns avanços, destacando-se o caso do Choque de Gestão, em Minas Gerais, mas o mesmo repertório de limites apontado ainda se faz sentir. No que se refere à administração pública societal, o amadurecimento do campo, especialmente por meio de pesquisas na área de gestão social, permitiu avançar a análise em termos de suas práticas específicas.

O texto busca alinhavar todos estes pontos. Na seção 2, retoma-se a abordagem comparativa da administração pública gerencial e da administração pública societal, para estabelecer um ponto de partida para a discussão. Em seguida, aborda-se o que há de novo na administração pública gerencial, propondo-se uma crítica do Choque de Gestão, entendido neste trabalho como expressão de uma nova onda gerencialista. Na seção 4, a administração pública societal é discutida na perspectiva da prática, apresentando-se sua lógica de funcionamento e de manifestação, que não é pré-determinada por modelos gerenciais, mas resulta da construção social. Na seção 5, arrolam-se algumas palavras finais para reflexão a fim de estimular o debate e as investigações futuras sobre o tema.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA

Nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos. Isso significa um formato mais transparente e voltado para o interesse público, mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos. A análise deste contexto histórico permite identificar duas abordagens de gestão pública, engendradas por projetos políticos em desenvolvimento e disputa.

A primeira é a nova administração pública ou a administração pública gerencial, constituída no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente FHC. A segunda é a administração pública societal, que se encontra em desenvolvimento e está enraizada no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país – movimentos sociais, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e organizações não governamentais. Esta se manifesta em experiências alternativas de gestão pública, como os conselhos gestores e o orçamento participativo, por exemplo.

Ambas as vertentes, cada uma a seu momento, disseram-se portadoras de um novo modelo de gestão pública e afirmaram buscar a ampliação da democracia no país. No que se refere à abordagem gerencial, ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos. Quanto à abordagem societal, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas duas últimas eleições presidenciais gerou a expectativa de que esta se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observou até o momento foi a continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais.

A evolução destas vertentes, no cumprimento de suas promessas, pode ser verificada a partir da análise de seus ideários e de suas características técnicas e políticas (PAULA, 2005b). Examinando estes aspectos, identificam-se três dimensões fundamentais para a construção da gestão pública democrática:

1. A dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas e dos investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária.
2. A dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e de articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções.

3. A dimensão sociopolítica, que compreende os problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.

O exame da literatura demonstra que, no que se refere à vertente gerencial, a ênfase recai principalmente nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Já a vertente societal volta-se para a dimensão sociopolítica. A vertente gerencial, que está imbricada com o projeto político do ajuste estrutural e do gerencialismo, se baseia nas recomendações destas correntes para reorganizar o aparelho do Estado e reestruturar sua gestão, focalizando as questões administrativas. A vertente societal, por sua vez, enfatiza principalmente a participação social e procura estruturar um projeto político que repensa o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e os paradigmas de gestão.

O fato de cada vertente ocupar um dos extremos do debate político-ideológico reflete a clássica dicotomia entre a *política* e a *administração* que circunda a gestão pública. Além disso, é possível afirmar que a vertente societal não tem propostas completamente acabadas para as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, enquanto a vertente gerencial lida com a dimensão sociopolítica predominantemente no nível do discurso (PAULA, 2005b). Por outro lado, é preciso considerar que a administração pública gerencial foi efetivamente implementada como projeto de governo, enquanto a administração pública societal se apresenta em manifestações isoladas, especialmente no âmbito do poder local.

Quando foi indicado para assumir o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), no primeiro governo FHC, o ex-ministro Luís Carlos Bresser-Pereira viajou para o Reino Unido a fim de estudar a nova administração pública britânica, que se baseia no gerencialismo, e formular uma proposta de adaptação deste modelo ao contexto nacional. O resultado disto foi a apresentação, em janeiro de 1995, do Plano Diretor da Reforma do Estado, viabilizado com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998.

Os principais objetivos da administração pública gerencial seriam: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo o bom funcionamento dos mercados; assegurar a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público; e assegurar a democracia por meio da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Bresser-Pereira (1998) acreditava que, além de reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente, o que ocorreria por meio da utilização das ideias e das ferramentas de gestão utilizadas no setor privado: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, entre outros, criticamente adaptadas ao setor público.

Para efetivar estas ideias, o Plano Diretor dividiu as atividades estatais em dois tipos (BRESSER-PEREIRA, 1996):

1. as "atividades exclusivas" do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, atividades pertencentes ao domínio do núcleo estratégico do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras;
2. as "atividades não-exclusivas" do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social...) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais, que integrariam o setor público não-estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros.

Esta divisão, que aparentemente convida a sociedade civil a participar do governo, na realidade reforça o insulamento do núcleo estratégico que monopoliza as principais decisões, bem como a formulação das políticas públicas.

As abordagens gerencial e societal são analisadas neste texto como construções paradigmáticas, ou seja, resultam do contexto histórico e das opções políticas coletivas e estão, portanto, sujeitas às influências exercidas pelos atores sociais e pelas instituições envolvidas. Diferentemente da vertente gerencial, a societal é um fenômeno ainda em curso e está incrustrada em processos dialéticos, de modo que não é possível caracterizá-la em detalhes, até mesmo porque não se estabeleceu de forma hegemônica e estruturada. O fundamental é reconhecer que a vertente societal defende que a administração pública tem uma lógica própria, requerendo o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas às suas demandas, além de formação específica para os gestores públicos.

Para realizar a análise comparativa da administração pública gerencial e da administração pública societal, foram identificadas algumas variáveis cruciais para a compreensão do seu funcionamento e das suas intenções políticas: a origem das abordagens – que pode ser verificada resgatando suas histórias; os projetos políticos; as dimensões estruturais enfatizadas na gestão; a organização administrativa sugerida para o aparelho do Estado; a abertura das instituições políticas à participação social; e o modelo de gestão. O quadro 1 sintetiza a análise comparativa realizada para cada uma das variáveis:

QUADRO 1
Variáveis observadas na comparação dos modelos

	Administração pública gerencial	Administração pública societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e principalmente nos modelos inglês e estadunidense	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa	Dimensão sociopolítica
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não tem proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e de gestão pública
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e de canais que viabilizem a participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas

Elaboração própria.

A análise das variáveis isoladas permite sintetizar a comparação – marcada pela contraposição entre o gerencialismo e a gestão social –, além de sistematizar os limites e os pontos positivos de cada um dos modelos, que são apresentados no quadro 2.

QUADRO 2
Limites e pontos positivos dos modelos de gestão analisados

	Limites	Pontos positivos
Administração pública gerencial	Centraliza o processo decisório e não estimula a elaboração de instituições políticas mais abertas à participação social Enfatiza mais as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, do que as dimensões sociais e políticas da gestão Implementou um modelo de reforma e de gestão pública que se inspirou nas recomendações e no *design* sugeridos pelo movimento internacional de reforma do Estado	Possui clareza em relação à organização do aparelho do Estado e dos métodos de gestão Alguns métodos gerencialistas vêm melhorando a eficiência do setor público, especialmente no campo econômico-financeiro

(Continua)

(Continuação)

Administração pública societal	Não tem proposta nova para a organização do aparelho do Estado Não elaborou de forma mais sistemática, alternativas de gestão coerentes com seu projeto político Não conseguiu ainda, desenvolver uma estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública	Procura elaborar um projeto de desenvolvimento que atenda aos interesses nacionais Está construindo instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e voltadas para as necessidades dos cidadãos

Elaboração própria.

O quadro 2 evidencia o contraste entre o centralismo e o estruturalismo da administração pública gerencial e a abertura e o dinamismo da administração pública societal. É bastante tentador dizer que as abordagens se complementam, mas esta seria uma análise reducionista, pois desconsidera como as diferenças entre as origens e os projetos políticos repercutiram na forma como estes conduzem a organização e a gestão governamentais. Além disso, é preciso reconhecer a natureza estrutural-funcionalista da abordagem gerencialista, claramente voltada para a estrutura e eficiência da gestão em detrimento dos processos políticos. Em contraposição, a administração pública societal não se presta ao enfoque prescritivo e sua prática não implica o uso de métodos de organização e de gerenciamento previamente determinados, mas a construção de experiências fundadas em uma nova lógica de organização e de condução das questões de interesse público.

Por outro lado, é importante notar que, embora a vertente societal priorize a dimensão sociopolítica da gestão, esta também faz suas incursões no domínio da dimensão institucional-administrativa, à medida que elabora novos arranjos institucionais e de gestão. No que se refere à dimensão econômica-financeira, propõe fundamentalmente a superação do paradigma econômico na condução da gestão pública, questão que foi discutida no passado por Guerreiro Ramos (1981), quando este propôs o paradigma paraeconômico – esclarecendo que existem outras formas de organização para além das organizações econômicas, como é o caso das isonomias e das fenonomias – e sugeriu a elaboração de um novo modelo de alocação dos recursos públicos para contemplá-las. Nos dias atuais, esta proposta pode ser identificada, por exemplo, em algumas iniciativas de economia solidária, discussão que será retomada adiante no texto.

3 O QUE HÁ DE NOVO NO GERENCIALISMO: CHOQUE DE GESTÃO E OBSESSÃO POR RESULTADOS

Nos últimos anos, a reforma e a administração pública gerencial têm sido questionadas pelos adeptos do que se pode considerar como neogerencialismo, que alcançou sua expressão máxima com o Choque de Gestão do governo de Minas Gerais, iniciado em 2003, durante o primeiro mandato do governador Aécio Neves. Os idealizadores do Choque de Gestão, entre os quais, apontam-se Antonio Anastásia, Renata Vilhena, Humberto Falcão Martins, Caio Marini e Tadeu Barreto Guimarães, afirmam que as reformas de 1980 e 1990, denominadas por estes como "reformas de primeira geração", tinham orientação predominantemente econômica e fiscal, focalizando a crise do Estado. As "reformas de segunda geração" que incluem o Choque de Gestão, seriam distintas porque enfatizam a promoção do desenvolvimento na perspectiva da governança social,[1] além de buscar fortalecer o Estado, o mercado e o terceiro setor para a geração de resultados. Dessa forma, seria mantida a preocupação com o ajuste fiscal e a estabilidade econômica, mas a isto se somaria o aumento de bem-estar e ganhos de eficiência, de modo que as transformações teriam caráter estrutural, superando a mera redução de despesas (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006).

Além disso, as reformas de segunda geração teriam resgatado questões recorrentes da administração para o desenvolvimento: "Como tornar governos mais capazes de formular e alcançar resultados de desenvolvimento? Como promover a formulação e a implementação efetivas? Quais concepções de planejamento e gestão governamentais proporcionam isto?" No entanto, para os autores, este resgate não traria de volta o teor nacionalista do velho desenvolvimentismo. Este teria sido modernizado, baseando-se atualmente em um conceito de desenvolvimento aberto, sintonizado com o contexto de globalização, de integração e de interdependência, que busca progresso econômico, social e sustentabilidade ambiental (*op. cit.*, p. 28).

Vilhena, Martins e Marini ainda afirmam que as reformas de segunda geração teriam aprendido com as lições deixadas pela reforma gerencial, que falhou ao não se alinhar com nenhum projeto de desenvolvimento, além de não ter obtido sintonia entre meios e fins, posto que focalizou os meios (aparelho do Estado) e deixou de lado os resultados. Na administração pública gerencial bresseriana, as novas iniciativas de políticas de gestão ocorreram de forma fragmentária, sob baixa integração e convergência de ideais comuns, ou seja, sem dimensão estratégica. Emerge assim, "(...) a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de integrar as políticas

1. Existem diversos conceitos de governança social, e não fica claro no texto qual foi o utilizado pelos autores, mas possivelmente se refere à ideia de administração eficiente dos negócios públicos, combinada com a noção de Estado mediado pela interação entre governo, setor privado e setor voluntário (RHODES, 1996).

de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido." (*op. cit.*, p. 31). O Choque de Gestão teria sido sensível a estas necessidades, combinando programas de ajuste e iniciativas de desenvolvimento, e apresentando-se como forma de gerenciamento bem-sucedida, na medida em que integra meios e fins, define resultados e faz estes acontecerem, além de recorrer a estratégias abrangentes e coerentes de transformação da gestão.

Sem dúvida, o Choque de Gestão acertou em resgatar a dimensão desenvolvimentista, pois o compromisso com um projeto de desenvolvimento foi a lacuna deixada em aberto pela administração pública gerencial. No entanto, vale ressaltar que este deslocamento para o desenvolvimentismo realizado pelo Choque de Gestão pode ser atribuído, entre outras coisas, à evolução do gerencialismo de 1980 e 1990 em direção ao planejamento e à estratégia. Não é por acaso que uma das bases fundamentais do Choque de Gestão é o duplo planejamento (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006), que orienta o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).[2]

Ora, no vácuo da insatisfação deixada pelos modismos gerenciais de 1980 e 1990 – *downsizing*, reengenharia, terceirização, qualidade total, entre outros –, baseados na redução drástica de custos, para aumentar no curto prazo o retorno dos acionistas –, a ideia de planejamento e estratégia passou a seduzir os gerentes, na medida em que sugere resultados mais sólidos e duradouros, fundamentados no investimento para obter maiores receitas no futuro, e assim garantir bom retorno ao capital aplicado. Esta começou a emergir ainda em 1990, quando, no auge da reengenharia e do *downsizing*, Hammel e Prahalad (1995) destoaram do discurso dominante com o livro *Competindo pelo futuro*, que recuperava a questão da estratégia, abrindo caminho para o *Balance Scorecard* (BSC) de Kaplan e Norton, que se tornou hegemônico em 2000.

De acordo com Kaplan e Norton (1996), o BSC é uma metodologia que busca indicadores de desempenho empresarial que vão além das medidas contábeis e financeiras: estes indicadores denotam criação de valor por meio de ativos intangíveis e abrangem os desempenhos de mercado junto aos clientes, os desempenhos dos processos internos, as inovações e a tecnologia. Segundo os autores, o BSC envolve quatro perspectivas a serem consideradas para a criação de indicadores:

1. Perspectiva financeira: com o BSC, as medidas financeiras deixam de ser o foco principal, mas são preservadas devido à importância que têm no que se refere às consequências econômicas imediatas de ações consumadas.

2. A ideia de "duplo planejamento" reúne o melhor do gerencialismo de 1980 e 1990, além de cobrir suas falhas, na medida em que sugere que os agentes econômicos precisam competir no presente e se preparar para o futuro.

2. Perspectiva do cliente: envolve a identificação de segmentos de clientes e mercados nos quais a organização competirá e das medidas de desempenho nesses segmentos-alvo.
3. Perspectiva dos processos internos: envolve a identificação dos processos críticos nos quais a empresa deve alcançar a excelência, oferecendo propostas de valor que atraiam e retenham clientes em segmentos-alvo de mercado e satisfaçam às expectativas financeiras dos acionistas.
4. Perspectiva do aprendizado e crescimento: envolve a identificação da infraestrutura que a empresa deve construir para gerar crescimento e melhoria no longo prazo, que têm como fontes as pessoas, os sistemas e os procedimentos.

Com o tempo, as empresas passaram a utilizar esta metodologia para orientar a implementação de sua estratégia e os criadores do BSC redirecionaram seu método, definindo cinco princípios de trabalho: *i*) traduzir a estratégia em termos operacionais; *ii*) mobilizar a liderança executiva; *iii*) criar sinergias na unidade de negócio; *iv*) transformar a estratégia em trabalho de todos; e *v*) fazer da estratégia um processo contínuo. Assim, o BSC é uma ferramenta gerencial que sintetiza o que a estratégia pode fazer pela organização, além de consolidar o foco nos resultados ao possibilitar o acompanhamento constante dos indicadores. Este foco na estratégia inaugurou uma nova geração do gerencialismo, com suas repercussões na gestão pública.

Para compreender o que significa neogerencialismo é importante destacar, em primeiro lugar, que os defensores do BSC recorrem ao discurso da estratégia e procuram evitar sua identificação como modismo gerencial. Apesar disso, este não deixa de ser uma reedição de antigas ondas gerenciais sobre estratégia, como, a Administração por Objetivos (APO), o *Tableau de Bord* e o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD), com os quais guarda muitas semelhanças. Por outro lado, por resgatar a perspectiva contingencial, o BSC permite continuar professando o uso de antigos modismos gerenciais, como a reengenharia, o *downsizing*, a terceirização e a qualidade total, que seriam supostamente potencializados, desde que integrados ao BSC e idealizados em perspectiva temporal de médio e longo prazos.

Em segundo lugar, vale notar que a metodologia do BSC, na verdade, tem um caráter centralizador que costuma ser dissimulado pelo discurso de eficiência e participação dos funcionários, resgatando a antiga ideologia gerencial de separação entre planejadores e executantes. Isso significa a imposição das estratégias pela cúpula, sem praticamente nenhuma participação de outras camadas funcionais da organização na etapa de planejamento; essas seriam apenas adequadamente comunicadas das decisões e das metas a perseguir. Este aspecto sugere que o tom exaltado dos modismos gerenciais talvez esteja perdendo espaço para um discurso gerencialista pragmático que dissimula o controle dos funcionários nas organizações.

Não consta na literatura número significativo de estudos sistematizados que apontem os limites e as potencialidades do BSC. A pesquisa bibliográfica realizada revelou que boa parte dos artigos nacionais[3] e internacionais[4] sobre o tema apenas relatam utilizações da metodologia. Há alguns trabalhos que tentam fazer reparos à metodologia, problematizando a relação direta de causalidade entre os indicadores que é sugerida por Kaplan e Norton (PACE; BASSO, 2001), mas poucos fazem análises mais críticas.

Uma exceção é o trabalho de Grint (1997), que sugere que o BSC é um novo modismo que segue a mesma linha da Administração da Qualidade Total (TQM) e do *Just in Time* (JIT). Outros autores também acreditam que o BSC não passa de reedição de antigas ondas administrativas.[5] Voyeur (1994), Epstein e Manzoni (1997) e Rosa (2000) argumentam que o BSC é bastante parecido com o *Tableau de Bord*, sistema de gestão estratégica e de avaliação de medidas de desempenho que é utilizado pelos franceses há mais de 50 anos. Esse sistema foi desenvolvido no início do século XX na França, por engenheiros de produção, e também é utilizado na Espanha, onde se chama Cuadro de Mando. Em alguns países de língua inglesa, seria chamado BSC.

Na visão de Rodrigues (2001), a semelhança entre BSC e APO é tão grande que estes chegam a configurar um mesmo método. APO é um produto da teoria neoclássica criado por Drucker, em 1954, no livro *Prática de administração de empresas*, em meio à difícil conjuntura de margens de lucro reduzidas pela qual passavam as empresas norte-americanas – que não deixa de ser o problema contemporâneo destas. As ideias da APO são muito próximas das apregoadas por Kaplan e Norton por meio do BSC, pois também há a defesa de alinhamento de todos os integrantes da organização em relação aos objetivos e a negação do lucro como objetivo principal da empresa. Drucker ainda identificara oito fatores-chave a serem considerados na APO: *i*) rentabilidade; *ii*) posição no mercado; *iii*) produtividade; *iv*) recursos físicos e financeiros; *v*) inovação; *vi*) desempenho e desenvolvimento dos gerentes; *vii*) desempenho e atitude dos trabalhadores; e *viii*) responsabilidade pública. Vale notar que estes fatores podem ser facilmente reorganizados nas quatro perspectivas do BSC: *i*) financeira; *ii*) cliente; *iii*) processos internos; e *iv*) do aprendizado

3. Walter, Bornia e Kliemann (2000); Rodrigues e Nunes (2001); Miranda *et al.* (2001); Zilber e Fischmann (2002); Campos e Selig (2002); Pace, Basso e Silva (2002); Silva, Miranda e Barbosa (2003); Rodrigues, Schuch e Pantaleão (2003); Campos (2003); e Jacques (2003).

4. Kershaw e Kershaw (2001); Witcher (2001); e Davis e Albright (2004).

5. Esta literatura aponta que, de modo geral, os gurus e a elite gerencial costumam reelaborar o discurso do management, adaptando-o às circunstâncias e lançando modismos, mas mantendo certa estabilidade nas mudanças (TRAGTENBERG, 1974). Isto se confirma, por exemplo, com a análise dos textos sobre o management publicados entre 1960 e 1990 (BOLTANSKI; CHIAPELLO, 1999), em que se verifica que estes apresentam discursos bastante homogêneos. Um exemplo: na década de 1960, ocorreu o movimento pelo aumento da descentralização e do poder discricionário dos administradores, bem como a crítica à burocracia. Na década de 1990, este foi retomado e o discurso se adaptou aos imperativos da excelência e da flexibilização.

e crescimento. Rodrigues (2001) afirma ainda que o BSC é produto da Teoria da Contingência, uma APO vestida com nova roupagem, adaptada à estrutura flexível das empresas atuais. As diferenças entre estas duas ondas gerenciais seriam muito mais de forma do que de conteúdo.

O exame da literatura traz outra evidência sobre o BSC que deve ser levada em consideração. Trata-se da semelhança entre este e o Gerenciamento pelas Diretrizes (GPD) (AKAO, 1997), o que leva a questionar porque Kaplan e Norton não mencionam o GDP em seus trabalhos. Alguns autores notaram a semelhança e lançaram mão da hipótese de complementariedade para justificá-la. Para Redi (2003), por exemplo, uma vez que o GPD é originado a partir da Administração da Qualidade Total – que se propõe a assegurar que as estratégias de médio e longo prazos se concretizem em mudanças cotidianas que visam a melhoria dos processos e dos produtos –, ambas as metodologias propõem a implementação e o controle da estratégia na organização e podem funcionar de maneira sinérgica.

Avaliando este resgate que o BSC realiza de outras metodologias gerenciais, percebe-se que a estratégia, abordada em outros tempos por outros autores, se tornou o novo discurso da indústria do *management* em 2000. A leitura de *A estratégia em ação*, por exemplo, evidencia com clareza que Kaplan e Norton (1997) desenvolveram o BSC como resposta aos modismos gerenciais em 1990, que teriam falhado ao não contemplarem a perspectiva estratégica. Por outro lado, apontam o BSC como sistema de gestão estratégica, tentando transcender sua posição de mera ferramenta gerencial.

No entanto, é importante reforçar que os modismos gerenciais de 1980 e 1990 não são descartados, apenas reinseridos como processos internos e em outra perspectiva temporal: o médio e longo prazos. Quando questionados sobre as relações entre o BSC, a Administração da Qualidade Total e a reengenharia, Kaplan e Norton (2000) afirmam que estas ferramentas podem complementar o BSC. Em outro trabalho, os autores argumentam que o BSC reforça aquelas abordagens (KAPLAN; NORTON, 2004). O BSC emerge, então, como ferramenta pós-modismos, que adere à perspectiva neocontingencialista na medida em que recupera o raciocínio sistêmico dinâmico e defende a integração de diversas ferramentas gerenciais de acordo com as necessidades da organização e as imposições do ambiente.

Segundo Bignetti e Paiva (2002), no contexto do contingencialismo existem duas percepções diferentes do ambiente, que implicam diferentes atitudes e ações dos atores organizacionais em relação à estratégia. Se esta percepção é determinista, a estratégia envolverá ações que tentam fazer frente às influências internas, se posicionando reativamente em relação ao ambiente externo e realizando intervenções padronizadas. Se esta percepção é indeterminista, a estratégia estará

vinculada às ações de modificação e construção do ambiente externo, que busca realizar intervenções transformadoras. O BSC se encontra no campo da percepção determinista, com um padrão de ações de adaptação/intervenção, ou seja, é reativo ao ambiente externo, mas ao mesmo tempo voluntarista, na medida em que atribui papel mais ativo aos tomadores de decisões. No entanto, não chega a absorver a postura construtivista e cognitivista da percepção indeterminista e, por este motivo, não desconstrói intervenções como o *downsizing* e a reengenharia, que são baseadas em uma visão determinista do ambiente, deixando de realizar a intervenção transformadora que se daria por meio de uma interação mais dinâmica, constante e pró-ativa com os atores externos.

Assim, o BSC resgata a teoria contingencialista, na medida em que vem atender à recomendação de uso de ferramentas gerenciais de acordo com as necessidades e as contingências da organização. E, apesar de se afirmar como ferramenta pós-modismos, não rompe totalmente com o determinismo destas práticas, uma vez que continua aderindo à perspectiva prescritiva, além de reproduzir o discurso da indústria do *management*. Por outro lado, o BSC também adere à perspectiva centralizadora, o que de alguma forma o afasta do discurso de exaltação das ferramentas gerenciais para dotá-lo de um tom mais comedido, que dissimula o controle dos funcionários nas organizações. Como consequência, passa a depender daqueles que estão com a missão de implementá-lo, não deixando espaço para que estes estabeleçam proposições que possam representar novos avanços no sistema de planejamento e gerenciamento.

Em síntese, o BSC representa a nova onda gerencialista, apresentando-se como reedição de tendências antigas sobre planejamento e estratégia, mas não chega a ser uma inovação, posto que não rompe com o determinismo dos modismos gerenciais de 1980 e 1990.

Quais são as implicações disto para a administração pública? O BSC não chegou de forma direta ao setor público, mas seu ideário sem dúvida acompanhou as reformas de segunda geração, como o Choque de Gestão mineiro. Em primeiro lugar, a combinação de programas de ajuste econômico e medidas desenvolvimentistas alinhavadas pelo planejamento de longo prazo nada mais é que a tradução deste ideário, uma vez que expressa a utilização de modismos de 1980 e 1990 em nova perspectiva temporal. O duplo planejamento é uma ilustração disto, na medida em que combina o PMDI, voltado para o longo prazo – 2004-2020, na primeira edição –, e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), voltado para o médio e o curto prazos e válido por quatro anos.

Em segundo lugar, a APO e a GPD, e mesmo o recente BSC, travestiram-se aqui na Gestão para Resultados, uma vez que o Choque de Gestão busca promover o alinhamento das organizações governamentais com os resultados expressos

na agenda estratégica do governo por meio do Acordo de Resultados (DUARTE *et al.* 2006). Este fixa metas de desempenho específicas para órgãos e entidades governamentais; metas essas que são estabelecidas nos projetos estruturadores. O Acordo de Resultados, na realidade, é parte de um ideário mais amplo, que, no segundo mandato do governador Aécio Neves, foi denominado Estado para Resultados. No PMDI 2007-2023, o Estado para Resultados é assim descrito:

> A estratégia do Estado para Resultados pretende integrar, em Minas, a análise dos resultados para a sociedade vis-à-vis o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do Estado. O desempenho do Governo passa a ser medido, de um lado, pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, pelo custo do Governo para a sociedade. Por meio de qualidade fiscal e gestão eficiente, o objetivo-síntese da estratégia Estado para Resultados é reduzir a participação do poder público mineiro na riqueza, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) e, ainda, melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante indicadores sensíveis à evolução na qualidade de vida dos mineiros (...) (SEPLAG, 2007, p. 26)

As semelhanças com o BSC não são mera coincidência: se no setor privado o desempenho e o alinhamento estratégico são verificados por uma série de indicadores previamente estabelecidos, o desempenho governamental é mensurado por indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços, balanceados pelo custo do governo para a sociedade. Até aqui nada de problemático: manter a responsabilidade fiscal, obter os resultados estratégicos e promover o desenvolvimento econômico e social é o que se espera de qualquer governo. Nesta perspectiva, o Choque de Gestão teve o mérito de colocar o governo nos seus devidos trilhos e, especialmente, de resgatar uma visão de desenvolvimento. No entanto, quando se considera que a nova onda gerencial – que se formou em torno da palavra-chave "estratégia" e teve sua máxima expressão no BSC – não rompe com o determinismo de sua antecessora, começa-se a verificar seus limites.

No caso do Choque de Gestão, é possível identificar o neocontingencialismo determinista, uma vez que aquele se apresenta reativo ao ambiente externo e voluntarista no que diz respeito ao papel dos tomadores de decisões, mas não chega a adotar postura mais construtivista e cognitivista, pois não interage dinamicamente e com maior constância com este ambiente. Isto se manifesta, por exemplo, na obsessão pelo alcance de resultados, independentemente do fato deles continuarem ou não relevantes para o governo e a sociedade. E não se trata de descaso em relação ao interesse público, mas de limites estruturais e formas organizativas que obrigam os gestores a agirem desta forma.

No contexto do Choque de Gestão, os gerentes públicos assinam o Acordo de Resultados e se comprometem com suas metas, o que é alimentado pela expectativa de fazer jus a um bônus financeiro. O governo monitora o alcance destes resultados e premia aqueles que atingiram as metas, exercendo assim, mesmo que indiretamente, o controle dos funcionários, ainda que sob um discurso de participação. No entanto, verifica-se junto aos colaboradores do governo que, durante o período que abrange este acordo, ainda que as condições e a conjuntura tenham mudado, as metas não são revistas e continuam cobradas exatamente como foram acordadas. Tal obsessão pelos resultados é também reforçada pelo estrito prazo estipulado para execução orçamentária, o que limita os governos: os projetos precisam ser realizados no ano para o qual o orçamento foi destinado, independentemente da qualidade dos resultados apresentados, pois os setores financeiro e jurídico são implacáveis na cobrança do cumprimento dos prazos.

E que resultados são estes? Resultados para quem? A pergunta é tão mais válida quanto mais se verifica que tanto os servidores quanto a população continuam excluídos da elaboração do planejamento e do estabelecimento dos objetivos e das metas. O Choque de Gestão parece ainda não ter sido capaz de tocar com abrangência a dimensão sociopolítica da gestão pública (PAULA, 2005a, 2005b), na medida em que não envolve de forma mais direta os cidadãos no planejamento governamental e na formulação, na avaliação e na implementação de políticas públicas. É verdade que a questão do controle social é contemplada no modelo, mas ainda assim o monopólio das decisões é dos burocratas do Estado, pois não há ênfase em mecanismos institucionais que efetivamente possibilitem a partilha de poder, equilibrando a participação do Estado e da sociedade.

Diante deste diagnóstico, constata-se que a comparação anteriormente feita entre administração pública gerencial e administração pública societal não sofreria grandes alterações no que se refere às seis variáveis do quadro 1 com o advento do Choque de Gestão. A principal mudança ocorreu no projeto político da administração pública gerencial, que passou a incluir a questão do desenvolvimento para além da eficiência governamental. Seria interessante abordar que visão de desenvolvimento é esta, mas isto não será possível no âmbito deste texto, e se projeta como objeto potencial de análises futuras. No que tange às demais variáveis, poucas mudanças ocorreram, de modo que é possível afirmar que, em contraposição aos diferentes formatos da administração gerencial, o diferencial da administração pública societal continua sendo sua ênfase na dimensão sociopolítica e na construção da gestão social.

4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL: UMA REVISÃO VISANDO A PRÁTICA

A administração pública societal demanda planejamento e organização governamental desde o princípio orientados pela dimensão sociopolítica. Em outras palavras, os direitos à cidadania e à participação na gestão estabelecem as diretrizes que guiam as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Tal como definido por Paula (2005b), a administração pública societal envolveria:

- no que se refere à dimensão econômico-financeira, uma nova visão de desenvolvimento nacional;
- no que se refere à dimensão institucional-administrativa, uma reinvenção político-institucional; e
- no que se refere à dimensão sociopolítica, uma concepção participativa e deliberativa de democracia e a gestão social.

É preciso considerar que estas dimensões não são estanques nem podem ser consideradas isoladamente. Quando se menciona a questão da nova visão de desenvolvimento, por exemplo, há por trás a necessidade de formulação de um projeto nacional e de mobilização de capacidades políticas e administrativas para implementá-lo. A visão de desenvolvimento assinalada no livro *Por uma nova gestão pública* (PAULA, 2005b) tinha como base as definições de Sen (1993), que procuram enfatizar a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas redefinindo o que se entende por privação e bem-estar e buscando práticas e políticas que pudessem assegurar isto. Desta forma, ela está diretamente relacionada aos programas de desenvolvimento local e às iniciativas da economia solidária. Nesta perspectiva, trata-se sem dúvida da superação do paradigma econômico como parametrizador da dimensão econômico-financeira da gestão pública.

Tal superação abre espaço para a introdução do paradigma paraeconômico sugerido por Guerreiro Ramos (1981), que admite a importância socioeconômica de enclaves organizacionais como as isonomias e as fenonomias – nas quais se pode situar as experiências cooperativistas e outras do campo da economia solidária – para além das organizações econômicas – como é o caso das empresas, estabelecimentos comerciais, bancos, entre outros. Isto implica uma nova forma de alocar recursos públicos, ou seja, o governo deveria privilegiar em seu planejamento orçamentário e financeiro o incentivo e o fomento a organizações que subvertem a lógica economicista, na medida em que se alinham com um projeto de desenvolvimento que visa a sustentabilidade, a justiça econômica, social, cultural e ambiental e a democracia participativa.

Certamente, isto implica mudança de prioridades e coloca em questão a lógica estritamente economicista que em geral permeia as ações governamentais. No entanto, o escopo e a intensidade com que estas mudanças seriam feitas constituem decisão que cabe à nação e a seus cidadãos. Guerreiro Ramos (1981), por exemplo, apostava na possibilidade de convivência entre os vários enclaves e não descartava a presença de organizações econômicas, mas defendia a possibilidade de fazer um novo balanceamento que deslocasse o pêndulo do privado para o público, do econômico para o solidário. Outros autores e pesquisadores são mais radicais e acreditam que não há possibilidade de convivência entre as lógicas capitalista e solidária, mas esta é uma questão ideológica, que não há como ser esgotada no debate acadêmico. Dessa forma, o que importa frisar neste estudo é que a administração pública societal não pode ser colocada em prática sem alteração significativa nas prioridades econômico-financeiras governamentais.

Na administração pública societal, esta nova forma de ver a economia, que inclui a lógica solidária – considerada por alguns como economia solidária e por outros como economia social –, é engendrada pela democracia deliberativa e participativa. Por democracia deliberativa entende-se, de acordo com Tenório (2008), que a legitimidade das decisões precisa ter origem em processos dialógicos, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Quando se qualifica a democracia como participativa, também se apoia na elaboração de Tenório (2008), para quem a participação é conquista processual dos cidadãos e não concessão do Estado, obedecendo aos seguintes pressupostos: consciência sobre os atos – compreensão do processo que se está vivenciando; existência de mecanismos de garantia – a participação não pode ser considerada concessão; e voluntariedade – o envolvimento deve ocorrer por interesse do sujeito, sem imposição e coação. É fato que esta mudança no que se refere à consciência é uma tarefa difícil e há sempre o risco de se impor verdades, mas não se considera razoável deixar de imaginar como se poderia realizar uma mudança cultural e política que efetivamente consolidasse uma postura democrática por parte dos cidadãos.

Nesta perspectiva, a questão da reinvenção político-institucional presente na vertente societal nada mais é que a articulação entre as dimensões institucional-administrativa e sociopolítica: desenhar instituições e novos modos de administrar é uma forma de assegurar a democracia deliberativa e participativa. E neste caso, não se trata apenas de criar novos formatos institucionais que quebrem o monopólio do governo no que se refere à tomada de decisão de assuntos públicos, como os conselhos gestores (CG) e o orçamento participativo (OP). Trata-se também de reinventar as instituições que já existem, de modo a possibilitar a participação popular. Dessa forma, se a administração pública gerencial criou um núcleo estratégico que separa as atividades exclusivas do Estado – monopolizadas pelos

burocratas públicos – das atividades não exclusivas do Estado – "terceirizáveis" para a sociedade civil – a administração pública societal interroga como trazer a sociedade civil para o núcleo estratégico, de modo a participar da formulação das políticas públicas e a controlar as atividades das agências executivas e reguladoras.

Neste sentido, a discussão sobre conselhos gestores, orçamento participativo e fóruns temáticos, entre outros, é relevante não apenas pela novidade destes formatos institucionais que possibilitam a participação, mas também porque promovem a combinação entre mecanismos de democracia representativa e de democracia direta. O exemplo do OP é rico neste aspecto, pois combina a eleição direta de delegados de um bairro ou região com votações gerais, nas quais estes delegados representam a vontade daqueles que lhes conferiram o mandato. Esta relação entre a população e seus delegados no orçamento participativo leva a questionar, entre outras coisas, se a relação entre a população e os vereadores, por exemplo, não deveria se dar nos mesmos moldes, ou seja, por representação territorial que garantisse maior proximidade com a população para consulta em questões de seu interesse direto.

Por outro lado, a experiência do OP digital coloca a indagação sobre a possibilidade de que outras questões, para além da escolha de obras, pudessem ser decididas por meio desta forma de escrutínio público, ou mesmo sobre se não seria o caso de fazer uso mais constante do referendo e do plebiscito. Além disso, emerge também a seguinte pergunta: as tecnologias digitais não poderiam ser utilizadas pelos cidadãos para viabilizar a proposição de leis, por meio da iniciativa popular, visto que neste caso é necessária a subscrição de no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles? Vale notar que, embora nem todos os brasileiros tenham acesso a estas tecnologias, em algumas experiências em que estas foram utilizadas verificou-se a organização da população para estabelecer acordos com estabelecimentos comerciais e públicos que disponibilizaram computadores para que as pessoas pudessem votar; ou seja, ainda que haja limitações, existem também saídas alternativas.

Certamente estes mecanismos parecem mais viáveis quando se consideram os governos locais, mas isto não descarta a possibilidade de inseri-los no nível estadual e até mesmo federal. Poder-se-ía adotar, por exemplo, uma forma de organização geral participativa e representativa em rede, nas quais as decisões seriam tomadas por meio de discussões a partir da base até chegar ao cume, passando por uma sucessão de conselhos e organismos de deliberação que exprimiriam as posições, o interesse comum e as decisões coletivas (BERTHIER, 2002). Seria o caso, por exemplo, de uma rede de conselhos municipais de desenvolvimento econômico, com representações em conselhos estaduais e federais na mesma temática, que poderiam intervir junto às secretarias estaduais

e às ministeriais formuladoras de políticas públicas, caso fossem reativadas as antigas Câmaras Setoriais Tripartites (CST). O maior desafio seria estabelecer arranjo em que a correlação de forças entre o Estado e os diversos atores sociais fosse efetivamente equilibrada, mas isto também passa pela reeducação política e pelo aprendizado que ocorre ao longo das próprias experiências.

A polêmica experiência das Câmaras Setoriais Tripartites, que funcionaram no governo Collor e foram extintas no governo FHC (OLIVEIRA, 1998; OLIVEIRA *et al*., 1993; DINIZ, 1994, 2000), merece ser retomada e debatida na discussão sobre a gestão pública que procura ser deliberativa e participativa. Essas câmeras eram compostas pelos ministros concernentes ao setor em questão e presididas pelo chefe da Casa Civil: sua função era produzir e avaliar políticas e ações governamentais. Quando eram tripartites, elas possibilitavam a participação de empresários, técnicos e políticos e lideranças sindicais operárias na definição das políticas setoriais. A dificuldade de administrar as divergências internas fez que a cúpula tecnocrática do governo se opusesse à experiência, que foi extinta em 1995: as decisões voltaram a ser centralizadas e monopolizadas pelas equipes ministeriais. Ainda que apresentassem o risco de dar lugar ao neocorporativismo, estas constituíam um espaço de representação no aparato burocrático e uma forma de democratizar as decisões, de modo que poderiam ser repensadas e redesenhadas.

Se antes as distâncias tornavam determinados arranjos institucionais impossíveis, hoje, com as novas tecnologias de informação, é possível desenhar formatos institucionais em rede muito mais sofisticados e ágeis do que no passado. Certamente, é preciso admitir que os conselhos gestores, o orçamento participativo e outras formas de participação similares estão longe de ser polos de virtude, mas o fato é que a democracia é algo que se aprende exercitando e, se tais espaços não existirem, os cidadãos nunca vão aprender como podem se apropriar deles e exercer seus direitos. Por outro lado, seria importante ampliar as pesquisas sobre estas experiências para mapear seus erros e acertos, de modo que elas pudessem ser aprimoradas. De modo geral, o que se designa por reinvenção institucional aponta para a reforma política, mas uma reforma que seja de fato comprometida com a implementação da democracia participativa e deliberativa.

Focalizando ainda a articulação entre as dimensões institucional-administrativa e sociopolítica, para além dos novos arranjos institucionais e da participação cidadã no processo decisório, é preciso tratar da gestão pública propriamente dita, no que se refere ao planejamento, à organização e ao controle das atividades governamentais voltadas para a geração de resultados. Neste ponto, emerge a importância da gestão social em contraposição ao gerencialismo, pois um governo orientado para a democracia participativa e deliberativa não pode simplesmente se pautar pelos métodos de gestão advindos do setor privado.

A nova gestão pública implica, acima de tudo, a ressignificação da gestão, que envolve os servidores públicos, os gerentes públicos e os cidadãos.

Para França Filho (2008) a gestão social se distingue da gestão pública, pois esta seria o modo que se pratica nas instituições públicas do Estado em suas diversas instâncias, enquanto aquela seria o modo de gestão das organizações que atuam na esfera pública não estatal, uma vez que transitam em circuito que não é nem do mercado nem do Estado. Tenório (1998) discorda desta proposição e, revisitando a formulação que apresentou há dez anos, continua defendendo um conceito mais amplo de gestão social:

> (...) o nosso (re)visitar foi para acentuar que o conceito de gestão social não está atrelado às especificidades de políticas públicas direcionadas a questões de carência social ou de gestão de organizações do denominado terceiro setor mas, também, para identificá-lo como um uma possibilidade de gestão democrática onde o imperativo categórico não é o apenas o eleitor e/ou contribuinte, mas sim o cidadão deliberativo; não é só a economia de mercado, mas também a economia social; não é só o cálculo utilitário, mas o consenso solidário; não é o assalariado como mercadoria, mas o trabalhador como sujeito; não é somente a produção como valor de troca, mas, igualmente como valor de uso; não é tão-somente a responsabilidade técnica mas, além disso, a responsabilidade social; não é a *res privada*, mas sim a *res publica*; não é o monólogo mas, ao contrário, o diálogo (TENÓRIO, 2008, p. 54-55).

Partindo-se desta formulação, pode-se dizer, de modo geral, que a gestão social é manifestação particular de um projeto mais amplo que se denomina *administração pública societal*. Trata-se especificamente dos aspectos relacionados à gestão, buscando o gerenciamento participativo e o dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais. Isto significa que, no âmbito governamental, os gerentes e os servidores públicos são executores das demandas deliberadas pelos cidadãos em articulação com o próprio governo. Esta execução não é meramente burocrática, pois tanto os gerentes quanto os servidores públicos também fazem parte deste corpo de cidadania: o objetivo a ser atingido é expressão do interesse público, demandando daqueles sujeitos seu comprometimento real. Em outras palavras, mais do que o cumprimento de metas e de resultados, o que está em jogo é a preservação do interesse público. Logo, neste estudo importa muito perguntar continuadamente *que resultados* e *para quem*, além de imprimir nova racionalidade no que se refere aos prazos e à execução orçamentária.

Assim, a gestão social implica também em nova lógica de gerenciamento, que rompe com a predominância da racionalidade instrumental e utilitarista – típica das organizações econômicas e criticada por Guerreiro Ramos (1981), Serva (1993) e Tenório (1998, 2008). Sustenta que a gestão também precisa se pautar pela racionalidade substantiva, baseada em ideias e valores e, não apenas em meios

e fins. Uma vez que o ato de gerenciar se traduz no uso de métodos e técnicas, pode-se dizer que se trata da aplicação de uma tecnologia e, neste ponto, para o caso específico da gestão social, é válido fazer uso do conceito de tecnologia social de Dagnino (2004), que se opõe à tecnologia convencional.

A tecnologia social está apoiada na abordagem do construtivismo social da tecnologia (NOVAES; DIAS, 2009), que defende a ideia de que as tecnologias e as teorias não são determinadas por critérios científicos e técnicos, uma vez que há, em geral, excedente de soluções factíveis para um problema dado e são os sujeitos sociais os responsáveis pela decisão final entre uma série de opções tecnicamente possíveis. Em outras palavras, as tecnologias são socialmente construídas: é a partir do conflito e da negociação entre os grupos sociais com concepções diferentes acerca dos problemas e soluções que a tecnologia toma seu conteúdo e forma final.

Andrew Feenberg, teórico crítico herdeiro do pensamento de Herbert Marcuse, é constantemente citado entre os defensores da tecnologia social (DAGNINO, 2009; NOVAES; DIAS, 2009). O conceito central trabalhado por Feenberg, no que se refere à relação entre tecnologia e sociedade, é o de poder tecnocrático: ao introduzir inovações tecnológicas, os capitalistas buscam não apenas a acumulação de capital, mas também o controle do processo de trabalho no interior da organização. Ocorre, no entanto, que a tecnologia tem um grau de indeterminismo, ou seja, os sistemas técnicos possuem flexibilidade relativa e capacidade parcial de adaptação às demandas sociais. Logo, os homens podem escolher entre tecnologias limpas ou poluentes – desafiando a lógica de aumento de ganhos e redução de custos do poder econômico – ou criar novos processos de trabalho de inspiração autogestionária – colocando em xeque o poder tecnocrático – e ainda assim obter os mesmos resultados.

Como já se afirmou anteriormente, para Bignetti e Paiva (2002), há como adotar a percepção indeterminista no contexto do contingencialismo e em contraposição à clássica percepção determinista, assumindo postura construtivista e cognitivista no que se refere às ações gerenciais. Ou seja, é possível criar tecnologias gerenciais que sejam fundamentadas na construção social e em decisões balanceadas pela racionalidade substantiva, que superam o viés instrumental e utilitarista. Em outras palavras, outra forma de gestão, que rompe com o modo particular praticado nas organizações econômicas e no setor privado, é viável, e esta se faz cada vez mais necessária quando se trata da gestão pública e, especialmente, quando se fala em administração pública societal. Ora, é justamente neste terreno, permeado pelo ideário da gestão participativa e deliberativa, que as demandas sociais são negociadas e colocadas em prática. Como exercer uma gestão alinhada com o interesse público senão pela via da gestão sintonizada com a noção de tecnologia social?

Quando se menciona que a nova gestão pública implica ressignificação da gestão, está se dizendo, na verdade, que o conhecimento e o uso das técnicas precisam ser compreendidos em outra perspectiva. O processo administrativo, por exemplo, que envolve planejamento, organização, direção e controle, pode ser repensado. No que se refere ao planejamento e ao controle, os envolvidos, sejam estes cidadãos, servidores ou gestores públicos, não podem estar alienados: eles precisam participar em alguma etapa, em uma possível rede de instituições, da definição de quais são os objetivos e as metas de governo, bem como do processo de controle dos resultados, considerando a possibilidade de correções no que foi definido ao longo deste processo. A organização, por sua vez, envolve a redefinição de prioridades na alocação de recursos materiais e humanos de acordo com o que foi condensado como sendo de interesse público, bem como o desenho de estruturas e processos de trabalho que permitam a participação, inclusive fazendo uso de tecnologias de informação. Já a direção não pode ser vista como prerrogativa dos gerentes, mas como responsabilidade partilhada por todos, em uma perspectiva que se aproxima bastante da autogestionária, de modo que os arranjos institucionais construídos são os facilitadores deste processo decisório partilhado. Estas redefinições valem tanto para o nível micro e operacional, como para o macro e estratégico: o fato é que existem, sim, formas de organização e de gerenciamento que viabilizam a gestão deliberativa e participativa.

Retomando a ideia de administração pública societal, que integra as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica tal como discutido neste estudo, o conceito de tecnologia social também ajuda a delinear o escopo de um projeto político no qual a dimensão econômico-financeira também estaria centrada, para além da economia de mercado, em um modelo produtivo com base na ação coletiva de produtores engendrada pelo espírito associativista, que "(...) ensejam, no ambiente produtivo, um controle (autogestionário) e uma cooperação (do tipo voluntário e participativo), que permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo a decisão do coletivo." (DAGNINO, 2009, p. 103). Neste contexto, o modelo de desenvolvimento apoia-se nas noções de expansão de capacidades humanas e de sustentabilidade, ressignificando a ideia convencional de desenvolvimento; a estrutura aparelho do Estado é pensada de forma a admitir a participação social; e o paradigma adotado é o da gestão social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso deixar claro que este estudo não está condenando o Choque de Gestão, pois reconhece seus méritos. No entanto, uma posição intelectual comprometida exige ir além da mera aclamação de "casos de sucesso". Para ter uma democracia deliberativa e participativa, é preciso ir muito mais longe. É necessário superar o determinismo próprio do gerencialismo, compreendendo a gestão como uma

construção social e cotidiana. É fundamental admitir que um modelo econômico puramente centrado do mercado não vai garantir o desenvolvimento sustentável nem a qualidade de vida dos cidadãos hoje ou no futuro. É indispensável perceber que o temor da abertura à participação e a aversão em relação aos árduos e conflituosos processos democráticos implicam uma visão reducionista das capacidades humanas e aprisionam as pessoas nos limites de uma sociedade violenta, individualista e corrupta.

Por esses motivos, este texto defende a administração pública societal e, para demarcar sua importância, arrisca-se a estabelecer uma posição categórica: esta não é um modelo e nem admite um enfoque prescritivo. De fato, seria mais fácil para os gerentes públicos se tivessem à disposição um manual de administração pública societal, mas produzir um texto desta natureza seria simplesmente contrariar toda sua lógica. Ora, não há como estabelecer de antemão métodos de organização e de gerenciamento, visto que se trata de uma construção social contínua e sempre inacabada. O que há são alguns parâmetros e ideias orientadoras: sua edificação é um esforço cotidiano e seus resultados dependem da escolha dos sujeitos envolvidos, uma vez que se trata de um processo participativo.

Para os que esperavam uma posição mais "revolucionária", pode-se dizer, perfeitamente em sintonia com o espírito frankfurtiano, que a revolução também é uma construção social e não uma imposição feita por um grupo político portador de um suposto saber sobre o povo. Esta não pode se dar apenas no campo material, intelectual, cultural e político. É também subjetiva, ou seja, pressupõe sujeitos que são capazes de profundo autoconhecimento; portanto, um produto do imaginário de cada um, que produz o imaginário coletivo. Se algumas concessões foram feitas à economia de mercado, não significa que se defenda a centralidade da lógica de mercado, mas apenas que se acredita que uma nova sociedade é possível a partir de hoje.

E para que não restem dúvidas, resgata-se o fecho do livro publicado em 2005, no qual afirma-se que a disputa pelo rótulo "nova administração pública" é antiga, pois há mais de 30 anos Guerreiro Ramos (1970) já fazia esta discussão:

> Em sua costumeira irreverência, ele nos deu profeticamente a resposta que hoje buscamos: a nova administração pública é aquilo que quotidianamente ignoramos como administradores públicos. Ela deve ser essencialmente não-prescritiva e se orientar para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do desenvolvimento humano. Em outras palavras, a nova administração pública está sempre em processo de reinvenção e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado. (PAULA, 2005b, p. 180)

REFERÊNCIAS

AKAO, Y. **Desdobramento das diretrizes para o sucesso do TQM**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

BIGNETTI, L. P.; PAIVA, E. L. Ora (direis) ouvi estrelas!: estudo das citações de autores de estratégia na produção acadêmica brasileira. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 6, n. 1, p. 105-125, jan./abr. 2002.

BERTHIER, R. Concepções anarco-sindicalistas da autogestão. *In*: LEVAL, G.; BERTHIER, R.; MINTZ, F. **Autogestão e Anarquismo**. São Paulo: Imaginário, 2002.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. **Le nouvel espirit du capitalisme**. Paris: Gallimard, NRF, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

CAMPOS, L. M. S. A aplicação de uma ferramenta que usa o BSC e o SGA para o alinhamento das estratégias ambientais e organizacionais: um estudo de caso numa organização de entretenimento de grande porte. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 1., 2003, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD ROM.

CAMPOS, L. M. S.; SELIG, P. M. SGADA: Sistema de gestão e avaliação do desempenho ambiental: um modelo de SGA que utiliza o BSC. *In*: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD ROM.

DAGNINO, R. A tecnologia social e seus desafios. *In*: DAGNINO, R. (Org.). **Tecnologia social, uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

_____. Em direção a uma teoria crítica da tecnologia. *In*: DAGNINO, R. (Org.). **Tecnologia social**: ferramenta para construir uma outra sociedade. Campinas: IG, UNICAMP, 2009.

DAVIS, S.; ALBRIGHT, T. An investigation of the effect of Balanced Scorecard implementation on financial performance. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 2, p. 135-152, Jun. 2004.

DINIZ, E. **Câmaras setoriais**: seu alcance e seus limites. Rio de Janeiro: IUPERJ, n. 6, p. 17-29, 1994.

_____. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DUARTE, K. *et al*. Acordo de Resultados. *In*: VILHENA, R. *et al*. **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

EPSTEIN, M. J.; MANZONI, J. **The Balanced Scorecard and Tableau de Bord**: translating strategy in action. Montvale, 1997.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo Gestão Social. *In*: SILVA JR. *et al*. **Gestão Social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

GRINT, K. TQM, BPR, JIT, BSCs and TLAs: managerial waves or drownings? **Management Decision**, v. 35, n. 10, p. 731-738, 1997.

GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. **Revista da Administração Pública**, v. 4, n. 2, p. 7-45, 1970.

_____. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. O duplo planejamento. *In*: VILHENA, R. *et al*. **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

HAMMEL, G.; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo futuro**: estratégias inovadoras para obter controle de seu setor e criar os mercados de amanhã. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

JACQUES, E. Implantação de unidade intermediária hospitalar através de sistema gerencial estratégico integrado ao Balanced Scorecard. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA, 1., 2003, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD ROM.

KAPLAN, R.; NORTON, D. Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. **Harvard Business Review**, Boston, v. 74, n. 1, p. 75-85, jan./fev.1996.

_____. **A estratégia em ação**: Balanced Scorecard. 18. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. **Organização orientada para a estratégia**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Mapas estratégicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KERSHAW, R.; KERSHAW, S. Developing a Balanced Scorecard to implement strategy at St. Elsewhere Hospital. **Management Accounting Quarterly**, New Jersey: Winter, v. 2, n. 2, p. 28-35, 2001.

MIRANDA, L. C. *et al*. Olhando para fora da empresa: combinando "Balanced Scorecard" com "Supply Chain Management" para considerar o fornecedor na medição de desempenho. *In*: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD ROM.

NOVAES, H. T.; DIAS, R. Contribuições ao marco analítico conceitual da tecnologia social. *In*: DAGNINO, R. (Org.). **Tecnologia social**: ferramenta para construir uma outra sociedade. Campinas: IG/UNICAMP, 2009.

OLIVEIRA, F. *et al*. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 36, p. 3-7, jul. 1993.

OLIVEIRA, F. **A derrota da vitória**: a contradição do absolutismo de FHC. Novos Estudos CEBRAP, n. 50, p. 13-21, mar. 1998.

PACE, E. S. U.; BASSO, L. F. C. Uma análise crítica da direção da causalidade no Balanced Scorecard. *In*: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD ROM.

PACE, E. S. U.; BASSO, L. C.; SILVA, M. A. F. A importância das medidas estratégicas de desempenho como indicadores de tendência nas projeções dos analistas financeiros. *In*: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD ROM.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

_____. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, n. 1, v. 45, p. 36-49, 2005b.

REDI, R. **Modelo de implementação da estratégia com o uso integrado do Balanced Scorecard e do gerenciamento pelas diretrizes**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

RODHES, R. A. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, Sep. 1996.

RODRIGUES, J. R.; NUNES, P. M. O uso do Balanced Scorecard como núcleo de Business Intelligence: um poderoso habilitador da excelência das decisões sobre temas qualitativos e estratégicos da organização moderna. *In*: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD ROM.

RODRIGUES, L. H.; SCHUCH, C.; PANTALEÃO, L. H. Uma abordagem para construção de sistemas de indicadores alinhando a teoria das restrições e o Balanced Scorecard. *In*: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD ROM.

RODRIGUES, M. C. P. Marco lógico e Balanced Scorecard: um mesmo método e uma velha idéia? *In*: ENANPAD, 25., 2001, Campinas. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2001. 1 CD ROM.

ROSA, A. X. Tableau de Bord de Gestion. *In*: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD ROM.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS (SEPLAG). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**, 2007. Disponível em: <http://www.seplag.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_Desenvolvimento_Integrado_Final.pdf> Acesso em: 29 set. 2009.

SEN, A. **O desenvolvimento como expansão de capacidades**. São Paulo: Lua Nova, n. 28/29, p. 313-333, 1993.

SERVA, M. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 2, p. 36-43, mar./abr. 1993.

SILVA, A. C.; MIRANDA, L. C.; BARBOSA, A. S. Aplicação do Balanced Scorecard em organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP: um estudo de caso. *In*: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2003. 1 CD ROM.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

_____. (Re)visitando o conceito de gestão social. *In*: SILVA JR. *et al*. (Org.). **Gestão Social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C. Introdução. *In*: VILHENA, R. *et al*. **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VOYEUR, P. **Tableaux de Bord de Gestion**: L'élaboration d'un support informationnel pour le suivi et le reportage des incateurs de performance. Québec: Presses de l'Université du Québec, 1994.

ZILBER, M. A.; FISCHMANN, A. A. Competitividade e a importância de indicadores de desempenho: utilização de um modelo de tendência. *In*: ENANPAD, 26., 2002, Salvador. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD ROM.

WALTER, F.; BORNIA, A. C.; KLIEMANN, F. J. Análise comparativa de duas metodologias para elaboração do Balanced Scorecard. *In*: ENANPAD, 24., 2000, Florianópolis. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2000. 1 CD ROM.

WITCHER, B. J. Hoshin Kanri: policy Management in Japanese-Owned UK Subsidiaries. **Journal of Management Studies**, v. 38, n. 5, p. 651-654, Jul. 2001.

CAPÍTULO 14

CORRUPÇÃO E CONTROLES DEMOCRÁTICOS NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

A corrupção tornou-se um dos principais problemas para a gestão pública e para a democracia, questão esta amplamente reconhecida pela opinião pública no Brasil. Sabe-se que 73% dos brasileiros consideram a corrupção como muito grave e 24% como grave (CRIP, 2009).[1] Definida genericamente como "solicitar ou receber, para si ou para outrem (...) direta ou indiretamente (...) vantagem indevida (...)",[2] a corrupção como fenômeno político vai muito além deste aspecto, pois influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país.

No caso brasileiro, a corrupção tem origens históricas fortemente centradas em aspectos da colonização portuguesa que remunerava insuficientemente os seus funcionários, reservando-lhes forte dose de prerrogativas nas relações com interesses privados (MELLO, 2008). De modo geral, atribui-se a corrupção à herança ibérica e ao patrimonialismo, entendido como tipo de dominação política. Essa leitura a respeito da corrupção atribui ao Estado e à cultura política brasileira a explicação das mazelas institucionais promovidas pela malversação dos recursos públicos. Com isso, tende-se a naturalizar a ideia de corrupção, sendo o Estado brasileiro, pelo conceito de patrimonialismo, o espaço natural dos vícios (FILGUEIRAS, 2009). Por meio desse tipo de abordagem, promove-se o engessamento crítico das instituições políticas, uma vez que a possibilidade de controle da corrupção ocorreria apenas por meio de uma revolução cultural e histórica do Brasil.

No entanto, para entender a corrupção como fenômeno que afeta o Brasil democrático no começo do século XXI, é importante desnaturalizá-la, isto é, entender que um conjunto de práticas e instituições que existem no país tem forte centralidade na

1. Esses são dados provenientes da pesquisa Interesse Público e Corrupção, realizado em 2009 pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), com sede na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em parceria com o Instituto Vox Populi. A pesquisa é fundamentada no método de *survey*, em que se aplica a uma amostra da população brasileira um questionário estruturado. A amostra foi composta por 2.400 indivíduos, tendo sido estratificada por situação de domicílio, gênero, idade, escolaridade, renda familiar e situação perante o trabalho. Esse processo de estratificação é calculado proporcionalmente de acordo com os dados do Censo Demográfico do IBGE, ano 2000, e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), ano 2006. A amostra proporciona um intervalo de confiança de 95% e uma margem de erro calculada em 2%. O CRIP realiza pesquisa sobre a corrupção anualmente. Os relatórios com as estatísticas descritivas ficam disponíveis em: <http://www.interessepublico.org>.

2. Essa é a definição constante do Código Penal Brasileiro. Em dicionário da língua portuguesa, a definição é parecida, ainda que a conotação moral seja maior, implicando, no caso do Aurélio "decomposição ou putrefação" (SOARES, 2008).

persistência do fenômeno, que nada tem de natural. Assim, a organização do sistema político, do Estado e das formas de controle sobre o sistema administrativo-estatal são as principais dimensões da corrupção. Esperar pela ruptura cultural e institucional com o passado, como pressupõe a interpretação pelo conceito de patrimonialismo, talvez não seja a melhor solução para pensar o problema da corrupção no país.

A naturalização da prática da corrupção promove uma abordagem que traz problemas a seu efetivo controle democrático. Esta abordagem, comumente realizada no Brasil tanto pela sociedade quanto pelas elites políticas, parte de uma perspectiva moralista sobre o fenômeno. Assim, a corrupção tem produzido no país um tipo de histeria ética calcada em clamor por maior moralização da política e da sociedade. Se a corrupção é entendida como algo natural ao caráter do brasileiro, esse clamor promove um estado de paralisia, uma vez que não se reflete a respeito da mudança. O moralismo na política contribui, assim, à deslegitimação da própria democracia no Brasil, ao não permitir a produção de consensos em torno de princípios e regras institucionais da política.[3] Além disso, proporciona um discurso balizado na antipolítica, fazendo com que o descontentamento com as instituições passe à indiferença, neutralizando a ação da cidadania democrática (FILGUEIRAS, 2008, p. 175-176).[4]

A perspectiva moralista, por sua vez, promove o deslocamento da ordem do mundo político para o jurídico, em particular na dimensão penal, já que se transfere às leis penais a capacidade de controlar a ação realizada pelo homem público. Os brasileiros concordam totalmente, na ordem de 66%, com a frase: "Para diminuir a corrupção, estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras" (CRIP, 2009, p. 27). Instaura-se, assim, uma lógica de criminalização gradativa da ação política, por meio da qual o problema das instituições democráticas é configurado pela lógica do direito penal. Isso derroga a capacidade das instituições políticas de resolver seus próprios problemas, transferindo ao direito o controle das delinquências do homem público. O resultado é uma contradição característica do mundo público brasileiro. Ao mesmo tempo que o brasileiro concorda com a ideia de que para diminuir a corrupção faltam leis mais duras, 22% deles está de acordo com a seguinte afirmação: se estiver necessitada e um político oferecer benefícios em troca do voto, não está errado a pessoa aceitar. Contraditoriamente, isso promove, no âmbito da cultura política brasileira, um sentimento de tolerância em relação à corrupção (FILGUEIRAS, 2009).

3. Como observa Carvalho (2008), a lógica moralista é comum ao longo da história republicana brasileira, como demonstram os diferentes momentos em que houve quebras institucionais, por exemplo, a passagem da República Velha para o Estado Novo, em que o tema da corrupção esteve presente no discurso político, justificando o golpe de Estado.

4. É importante não confundir o moralismo com as questões morais envolvidas na política. O moralismo pressupõe a vigência de valores morais incondicionais e tem um efeito desestabilizador no sistema político. Tratar a corrupção pela questão dos juízos morais, contudo, significa reconhecer o fato de que o que se compreende como corrupção envolve a presença de valores políticos fundamentais, que não são naturais (FILGUEIRAS, 2008).

O moralismo das elites e o deslocamento da política em direção ao direito penal revelam-se pouco produtivos no que diz respeito ao controle da corrupção. Sustenta-se neste texto que o problema da corrupção no Brasil deve ser pensado não na dimensão do moralismo e da lógica criminal, mas na de seus controles democráticos. No que diz respeito ao sistema político, o elemento central para o entendimento da corrupção reside em sua forma de financiamento. A falta de uma estrutura de financiamento público de campanhas políticas no Brasil, por exemplo, tem fortíssimo impacto sobre a corrupção (AVRITZER; ANASTASIA, 2006).

Este texto enfoca as dimensões do controle da corrupção como elemento central para avaliar o funcionamento do Estado brasileiro. Antes de adentrar nesse problema, faz-se na seção 2 uma digressão a respeito do conceito de corrupção, no âmbito da literatura especializada. Na seção 3, apresenta-se uma tipologia política do controle democrático da corrupção. Na seção 4, é descrita a lógica do controle da corrupção no Brasil, observando sua trajetória a partir do processo de democratização inaugurado com a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Na seção 5, discute-se a questão da identidade do público no Brasil, com o intuito de apontar perspectivas e problemas ao pleno desenvolvimento da democracia.

2 VERTENTES ANALÍTICAS DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO

A literatura especializada sobre corrupção pode ser considerada relativamente recente nas ciências sociais. A primeira abordagem do problema na política remonta aos anos 1950, a partir de uma análise funcionalista calcada no tema da modernização. O eixo central dessa abordagem é perquirir a relação entre corrupção e desenvolvimento político e econômico, com o intuito de formular uma perspectiva sistêmica da corrupção em relação a seus custos e benefícios para a construção da modernidade capitalista. Nesta construção do problema, os estudos da corrupção tiveram forte apelo comparativo das realidades dos países do capitalismo central, tomados como desenvolvidos, e dos países do capitalismo periférico, considerados subdesenvolvidos. De acordo com Huntington (1975), a corrupção ocorre no hiato entre modernização e institucionalização, representando um tipo de ação aceita na sociedade. No contexto de transição para a modernidade, a baixa institucionalização política promoveria a corrupção: o aumento das clivagens sociais e a entrada de novos atores na cena política ensejariam o comportamento pouco conducente à norma.

A corrupção, por essa abordagem, estaria relacionada a práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o clientelismo, a patronagem, o nepotismo e o fisiologismo. Essas práticas não necessariamente significam corrupção, mas promovem vulnerabilidades institucionais que resultam em corrupção. Nesse sentido, a corrupção seria uma forma alternativa de que os agentes políticos disporiam para

articular seus interesses na esfera pública, formando "máquinas políticas" destinadas a influenciar as decisões legislativas por meio da persuasão das elites partidárias. O que essa literatura aponta é que a corrupção pode ser funcional ao desenvolvimento político e econômico, por azeitar as relações políticas entre o governo e os empresários (LEFF, 1964) e pacificar as clivagens sociais, contribuindo, assim, para a estabilidade política (SCOTT, 1969). O problema com tal lógica é que está demasiadamente centrada em um conceito de institucionalização que é deficiente do ponto de vista político. Supõe-se que a modernização é um processo paulatino de imitação institucional capaz de, ao fim de determinado decurso temporal, dotar o mundo em desenvolvimento das instituições presentes no mundo desenvolvido. Na verdade, o problema é justamente o contrário, qual seja, o de entender a especificidade do processo de invenção institucional que passa tanto pela organização de ações no espaço público quanto pelo arranjo organizacional das instituições (FUNG; WRIGHT, 2003).

A abordagem funcionalista para o problema da corrupção foi hegemônica até os anos 1970. Posteriormente, a perspectiva dos custos e dos benefícios da corrupção se tornou proeminente, desviando-se, gradativamente, para uma leitura mais preocupada com o desenvolvimento econômico e assentada nos pressupostos econômicos da análise política. A partir dos anos 1980, no contexto das políticas de liberalização de mercado e das reformas liberais do Estado, essa abordagem tornou-se hegemônica em relação à funcionalista (JOHNSTON, 2005). Os economistas, de modo geral, adotaram a perspectiva dos custos e dos benefícios da corrupção, mas com uma mudança importante nesta premissa: a corrupção não gera benefícios ao desenvolvimento político e econômico, mas altos custos pagos pelos cidadãos e que emperram o desenvolvimento (MAURO, 2005; KLITGAARD, 1994).

O postulado dessa perspectiva é o de que a análise política deve adotar as premissas e o método econômico, de modo a compreender a corrupção como resultado das configurações institucionais e da forma como estas permitem que agentes egoístas autointeressados maximizem seus ganhos burlando as regras do sistema político (ROSE-ACKERMAN, 1999). O problema da corrupção é explicado com recurso a conceitos como *rent-seeking* e ação estratégica, aplicados a atores políticos situados no contexto de instituições que procuram equilibrar interesses estritamente privados com noções amplas de democracia (FILGUEIRAS, 2008). A corrupção é explicada pela ação estratégica de atores políticos, de acordo com o cálculo racional que eles fazem para burlar uma regra institucional. Posturas *rent-seeking* são mais comuns em situações de monopólios de poder e de recursos, o que fomenta a caça à renda por parte de burocratas e políticos que não têm incentivos para seguir as regras do sistema (KRUEGER, 1974; TULLOCK, 1967).

No contexto de liberalização do mercado e de reforma do Estado, o aparato estatal passou a ser visto como espaço natural dos vícios, em que a corrupção não é exceção, mas a regra, tendo em vista o comportamento *rent-seeking* e a opacidade em relação à sociedade. A corrupção afetaria os investimentos e emperraria o desenvolvimento econômico ao introduzir um sistema de cobrança de propinas no interior dos órgãos burocráticos que maximiza seus custos para os cidadãos (ROSE-ACKERMAN, 1999). Adicionalmente, uma consequência necessária seria a ampliação das desigualdades pelas distorções criadas pela concentração da renda. Esses problemas demandariam um conjunto de reformas no sistema econômico e no político de modo a reduzir o tamanho das burocracias públicas e dos monopólios estatais e ampliar os mecanismos de controle, a ser exercido por agências de controle interno e externo especializadas no combate à corrupção (KLITGAARD, 1994). As reformas deveriam, portanto, reduzir os incentivos à corrupção por meio de um conjunto de mudanças institucionais que diminuísse o papel do Estado na sociedade e proporcionasse a transparência como recurso prioritário nos arranjos institucionais (ROSE-ACKERMAN, 1999). Pelo postulado econômico, a democracia e os sistemas de probidade devem seguir as regras do mercado, porquanto seja este o mundo da impessoalidade, que oferece estrutura competitiva que minimiza os incentivos à corrupção.

Os postulados dos economistas apontaram corretamente que a corrupção apresenta custos muito maiores do que eventuais benefícios ao desenvolvimento. Contudo, a abordagem metodológica ao problema revela-se estreita na medida em que parte de um postulado reducionista do conceito de corrupção. Ao atrelar o fenômeno às práticas de *rent-seeking*, aborda-se a corrupção apenas no que diz respeito aos aspectos financeiros envolvidos (MONTANYE, 2003). Ora, a corrupção não tem apenas custos econômicos. Tem também custos políticos extremamente elevados, que não se referem apenas ao dinheiro despendido com subornos e propinas, mas também a questões da legitimidade política, da cultura política, dos valores políticos e da própria moralidade. Por outro lado, a abordagem economicista ignora uma segunda questão de importância fundamental: o enfraquecimento do Estado provocado pela introdução acrítica do liberalismo no mundo em desenvolvimento, isto é, pela maneira como ali se introduziu o assim chamado neoliberalismo (PEREIRA; MARGHERITIS, 2007), que gerou um privatismo predatório diretamente ligado aos casos de corrupção. É o que se observa no processo de privatizações ocorrido na Rússia, quando do fim da antiga União Soviética, ou na América Latina, ao longo da década 1990 (JOHNSTON, 2005). Esses processos ocorreram, muitas vezes, de forma a diminuir a publicidade, favorecendo determinados grupos empresariais nacionais e transnacionais.

O conceito de corrupção não pode ser compreendido apenas na chave dos custos econômicos, porquanto esteja atrelado a uma polissemia de sentidos que se fazem presentes no cotidiano da política, devendo ser analisado como fenômeno político. Como tal, a corrupção tem natureza flexível e plástica, porque é um conceito normativamente dependente (FILGUEIRAS, 2008). Isso significa dizer que está relacionado à disputa sobre a interpretação das regras e dos princípios que estruturam a vida pública e, por consequência, apontam o que é e o que não é corrupção. Essa disputa ocorre em diferentes campos – representação política, mundo jurídico, mercado e mídia, por exemplo –, os quais absorvem perspectivas sociais, culturais, políticas e econômicas para o entendimento das regras e dos princípios e promovem uma compreensão da corrupção. Tal disputa ocorre, sobretudo, em torno dos sentidos e dos significados da ação política e do modo como se pode enquadrar diferentes casos como corrupção.

A abordagem política ao conceito de corrupção deve considerar ainda a dimensão normativa do interesse público, no sentido de abarcar a variada gama de problemas envolvidos na malversação de recursos públicos. O critério para definir se uma ação é corrupta ou não é, assim, o da sua ilegitimidade frente aos valores e às normas expressos em determinada concepção de interesse público. Dessa forma, práticas como clientelismo, patronagem, nepotismo, malversação de recursos, extorsão, concussão, suborno, prevaricação e outras podem ter um sentido de corrupção na medida em que sejam consideradas ilegítimas em contraposição ao interesse público.

A introdução da categoria "público" permite, dessa forma, uma abordagem mais abrangente em relação aos diferentes problemas que configuram a prática da corrupção nas sociedades democráticas. Em primeiro lugar, porque estabelece uma tensão entre o conceito de corrupção e os valores políticos fundamentais da ordem democrática. Em segundo, porque permite transcender a ideia, por si restrita, de que a corrupção esteja referida apenas ao uso indevido de dinheiro público ou ao suborno. Em terceiro, porque assume que o efeito da corrupção está não apenas no aspecto gerencial do Estado, mas no problema da legitimação da ordem democrática como um todo. Em quarto, porque permite absorver a ideia de que o controle da corrupção envolve arranjos amplos, assentados em uma concepção aberta de cidadania e de *accountability*. E, em quinto, porque permite perceber que o enfrentamento da corrupção não envolve apenas o ajuste das instituições a sistemas de incentivo, mas compromissos de sociedades inteiras, tendo em vista aspectos que são sociais, econômicos, culturais e políticos.

Essa digressão teórico-metodológica sobre o conceito de corrupção problematizou a questão do controle a partir da categoria "público". Na próxima seção, apresenta-se uma tipologia do controle da corrupção a partir desses aspectos. Esta tipologia evoca a ideia de que o interesse público é fundamental à constituição de uma sociedade democrática em desenvolvimento.

3 UMA TIPOLOGIA DO CONTROLE DA CORRUPÇÃO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Nesta seção, a questão do controle da corrupção no Brasil é tratada a partir da revisão crítica das formas de controle comumente apresentadas. O objetivo é demonstrar que o conceito de interesse público pode representar uma chave interessante para discutir a questão do controle de forma mais abrangente, sobretudo como problema político de primeira ordem.

Quando se trata da ideia de controle da corrupção, é comum tipificá-la a partir da diferença entre o controle externo e o interno. Essa tipificação parte da diferenciação das formas de controle sobre a administração pública. De um lado, o controle externo é efetuado por entidade externa à administração, que exerce atividades de vigilância, correção e orientação (GOMES; ARAÚJO, 2008). De outro lado, o controle interno refere-se às práticas que a própria administração exerce sobre seus atos, sendo entendidas como o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que visam preservar a integridade de seu patrimônio e examinar a compatibilidade entre ações e princípios pactuados (SPINELLI, 2008). Essa diferenciação surgiu no contexto de desenvolvimento das modernas burocracias, de acordo com preceitos organizacionais da administração pública racional, pautada mais pelos procedimentos do que propriamente por concepções políticas.

Como se verá a seguir, essa tipificação parte da premissa de que a burocracia deve ser controlada para evitar ilegalidades na ação dos agentes públicos. No âmbito do direito administrativo, esse é o problema fundamental do controle, que é exercido com o intuito de evitar a arbitrariedade dos agentes públicos tendo em vista os princípios da legalidade e da primazia do interesse público. Esses princípios configuram o cerne do direito administrativo e fundamentam a existência de uma administração do Estado de caráter público e moderno, autorizando a intervenção nos direitos individuais e servindo como medida para a ação do império da administração pública (BANDEIRA DE MELLO, 2003, p. 60). O interesse público concebido a partir da dogmática jurídica é tido como um conceito puramente formal e com pretensões universais. O controle da corrupção a partir dos preceitos administrativos pode ser definido, portanto, como o controle exercido pelo Estado sobre o governo e seus órgãos burocráticos.

Por sua vez, a abordagem econômica ao controle da corrupção parte da premissa da redução do sistema de incentivos para o comportamento *rent-seeking*. Como postulam os economistas, o controle da corrupção ocorre pela criação de um "mercado político". Uma vez que o Estado aloca mal os recursos, a forma mais eficiente para a gestão do público é partir da concepção de mercado autônomo como eixo de estruturação do controle da corrupção. Ao esvaecer a presença de monopólios e da própria burocracia estatal, o mercado político proporciona uma

forma de controle assentada na liberdade dos mercados econômicos e na livre iniciativa proporcionada por uma política *laissez-faire*. A própria noção de controle da corrupção deve ser matizada, posto que a criação de agências anticorrupção pode contribuir para gerar o monopólio dos controladores, o que poderia promover mais corrupção (KLITGAARD, 1994, p. 214). O mercado atua como agente antinômico ao Estado, sendo capaz de controlar a corrupção pela oferta privada de bens públicos. Contudo, o efeito em muitas sociedades que promoveram políticas indiscriminadas de liberalização do mercado e sem critérios de regulação foi o da ampliação da corrupção. A própria agência internacional que defendeu e promoveu a plena liberalização do mercado, o Banco Mundial (BIRD), não ficou imune à corrupção (SCHNEIDER, 2008).

Ambas as abordagens do controle da corrupção – controles administrativos e desregulamentação – carecem, portanto, de uma ideia mais ampla de "público", que incorpore a premissa destacada anteriormente de que a corrupção é um fenômeno polissêmico e necessariamente político. Além disso, se o conceito de corrupção é de natureza política, é fundamental pensar a dinâmica de seu controle na esfera pública. O conceito de esfera pública – cujos fundamentos contemporâneos foram lançados por Habermas (2002) – é o mais importante elaborado pela teoria política na segunda metade do século XX. A ideia por trás do conceito de publicidade, tal como proposto por Habermas, é a do debate público desvinculado das estruturas de poder e, ao mesmo tempo, capaz de controlar as decisões das autoridades políticas. Essas são as principais dimensões da esfera pública política: a desvinculação entre o exercício do poder e a discussão sobre o conteúdo das decisões tomadas pela autoridade política. É a partir desta formulação que a esfera pública e o Estado passaram a constituir duas dimensões diferentes em boa parte da teoria democrática contemporânea.

Assim, a noção de *controle democrático* abraçada neste texto apresenta uma dimensão autoral e outra pública que, conjuntamente, associam as ideias de participação democrática e república. No que diz respeito à dimensão autoral, trata-se do processo de escolhas públicas realizado pelos cidadãos em condição de liberdade política, tendo em vista uma ideia forte de participação popular. No que diz respeito à dimensão pública, esta envolve os aspectos propriamente institucionais da política, que tornam possível um ideal contestatório por parte da cidadania (PETTIT, 2008).

Lançados esses elementos, o controle democrático da corrupção está balizado em uma concepção tridimensional e integrada, de acordo com um ideal político de interesse público. Se o problema do controle da corrupção é o interesse público, propõe-se a seguinte tipologia: *i*) controle administrativo-burocrático; *ii*) controle judicial; e *iii*) controle público não estatal. Nas ordens democráticas, o controle da corrupção deve ser exercido na integração desses

três tipos, conforme uma concepção ampla de *accountability*. A não integração dessas três formas de controle desencadeia um processo crescente de deslegitimação política. A seguir, são especificadas cada uma dessas categorias, ancoradas nas tradições de pensamento descritas anteriormente para o entendimento do controle da corrupção.

3.1 O controle administrativo-burocrático

Entende-se, mediante a ideia de controle administrativo-burocrático, que o caráter racional das organizações do Estado moderno pode exercer controle sobre as ações dos agentes públicos com base em um arranjo institucional pautado na impessoalidade, na neutralidade e no cumprimento dos deveres de acordo com procedimentos descritos pela legalidade, a qual fundamenta a ação do Estado na sociedade. Weber (2002) descreve as modernas burocracias no marco do processo de racionalização típico da civilização ocidental. A modernidade, de acordo com esse autor, é caracterizada por um "politeísmo de valores", em que o exercício da dominação deve se pautar por uma neutralidade moral intrínseca, uma vez que não há único valor ou conteúdo substantivo de valores capaz de organizar as sociedades complexas do mundo moderno. No mundo moderno, a dominação legítima deve pautar-se, segundo Weber, pela legalidade, sendo esta compreendida como instrumento formal a partir do qual é possível pensar a adjudicação de conflitos. A burocracia, neste contexto, é o corpo organizado de funcionários do Estado que exercem factualmente a dominação legítima, respeitando os princípios da hierarquia, da legalidade, da impessoalidade, do mérito e da neutralidade moral, tendo em vista não a ética pautada nas convicções morais dos atores, mas a ética da responsabilidade preocupada com os fins da ação.

A partir dessas concepções, sustenta-se que o direito é o fundamento da ação legítima do corpo burocrático, em particular o ramo do direito administrativo. No caso da corrupção, entende-se que esta seja toda a ação ilegítima realizada por agentes públicos, porquanto fira os preceitos normativos da burocracia, presentes no ordenamento do direito administrativo. O controle burocrático, dessa forma, é o tipo de controle da corrupção derivado da existência de agências especializadas, capazes de averiguar, vigiar e corrigir a eventual ação ilegítima praticada pelos agentes públicos no exercício de suas funções, conforme a legalidade que define o conteúdo da ação legítima.[5]

5. Em Weber, existe uma tensão entre os conceitos de legalidade e legitimidade. A legitimidade da ação do Estado moderno é pautada pela legalidade. Devido ao "politeísmo de valores", o autor confere às leis a capacidade de engenharia institucional e social necessária para organizar e adjudicar os diferentes conflitos que surgem na modernidade. É nesse sentido que a ética de responsabilidade é cunhada como o elemento valorativo fundamental. A crítica de Habermas a essa perspectiva pauta-se no fato de a burocratização das sociedades modernas resultar na colonização do mundo da vida, promovida por uma lógica sistêmica, o que reduz a margem de liberdade e autonomia dos cidadãos.

No âmbito do controle administrativo-burocrático, definem-se ramos especializados em auditorias, controles de contas, correição, averiguação de cumprimento dos deveres funcionais e resultados de políticas e decisões de governo. Sendo o controle realizado no âmbito de agências especializadas, difundem-se na máquina administrativa do Estado formas de controle externo e interno, fundamentando uma concepção de *accountability* horizontal balizada na divisão dos poderes do Estado. Exemplo destas agências seriam as controladorias, os tribunais de contas e as auditorias internas e externas. O controle administrativo-burocrático cria uma cultura pública interna aos órgãos da administração pautada pelo cumprimento dos deveres formais e pelo respeito à hierarquia e aos códigos legais, com o intuito de equilibrar uma concepção formal de interesse público com a eficiência administrativa propriamente dita.

Como destacam Anechiarico e Jacobs (1996), o controle burocrático da corrupção é exercido a partir de uma lógica de vigilância, ou seja, para se controlar a burocracia, cria-se mais burocracia. A partir de um estudo de caso sobre a cidade de Nova Iorque, os autores constataram que a expansão das agências especializadas de controle da corrupção tornou a administração pública menos eficiente. O efeito das políticas anticorrupção, balizadas na expansão das atividades de controle e vigilância por parte de agências especializadas, foi ressaltar ainda mais as patologias da burocracia desta cidade, criando poucos incentivos à cooperação interinstitucional, processos de decisão lentos, supercentralização e exercício inadequado da autoridade, gerência defensiva e pouco criativa, e desvios em relação aos objetivos do próprio órgão burocrático.

O que é possível perceber a partir desta linha de análise é que o controle burocrático também gera riscos, e o principal deles parece ser a ampliação desmedida dos órgãos de controle, sem nenhuma preocupação com a gestão eficiente do Estado. Uma das consequências da corrupção nos Estados contemporâneos é, portanto, a criação de um processo de vigilância permanente que acaba interferindo na eficiência da administração pública. Assim, é fundamental que o controle administrativo-burocrático equilibre o respeito ao interesse público com a eficiência da gestão pública.

3.2 O controle judicial

O tipo de controle da corrupção assentado precipuamente na esfera jurídica é aquele exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário frente aos demais poderes do Estado de direito de corte republicano. É uma forma de controle estatal que se baseia em um conceito formal de interesse público posto no âmbito do ordenamento jurídico. No controle judicial, parte-se da premissa de que o Judiciário deve atuar tendo em vista o sistema normativo. Exercido no campo do direito, esse tipo de controle obedece preceitos de neutralidade e universalização derivados da interpretação jurídica de códigos, estatutos e regulamentos.

O campo jurídico aqui é entendido como um campo de forças em disputa, as quais lutam pela interpretação da norma frente aos casos práticos da vida social. Isso ocorre à medida que o Poder Judiciário se imuniza em relação às pressões externas ao campo, despolitizando demandas e interesses. A linguagem jurídica, como indica Bourdieu (2005), tem o efeito de fazer convergir neutralização e universalização em torno da despolitização dos conflitos, tendo em vista uma pretensa autonomia do direito frente à política. A autonomia do direito e, de alguma maneira, o monopólio da interpretação autêntica ocorre pela estrita racionalização do campo, que restringe o *habitus* dos atores envolvidos, de modo a estruturar a ação pela exclusiva linguagem da legalidade. A modernidade do direito, como nota Weber (1999), é derivada do processo ideal-típico de racionalização da civilização ocidental, o que propiciou os elementos de secularização e formalização das normas jurídicas no plano da legalidade positivada pelo Estado e interpretada à luz de uma jurisprudência científica realizada por juristas profissionais e especializados.

São duas as modalidades de controle judicial que se integram no corpo da legalidade posta pelo Estado. O controle da corrupção é exercido pelo Judiciário na esfera cível, de acordo com o direito administrativo, e na esfera criminal, de acordo com o direito penal. Na esfera cível, a corrupção é tratada como problema administrativo do Estado decorrente da discricionariedade dos agentes públicos. Nessa modalidade, o Judiciário impõe à administração pública o ajustamento de condutas, algumas penalidades e a correção formal da finalidade administrativa. Na esfera criminal, a corrupção é tratada, evidentemente, como um crime, conforme a interpretação das leis penais conduzida segundo as regras do direito processual. Neste âmbito, o controle da corrupção é individualizado, com o objetivo de responsabilizar agentes públicos e privados por meio da imputação de penas frente aos crimes tipificados no direito penal, em especial os crimes contra a administração pública. Dessa forma, o controle judicial é um tipo de controle externo exercido exclusivamente pelo Judiciário, em face da dimensão cível e penal das leis.

O controle judicial, na dimensão cível, sobrepõe-se ao administrativo-burocrático. É importante salientar que este também se baseia em uma disputa pela interpretação da legalidade, em particular do direito administrativo. No que diz respeito à experiência brasileira, é de se notar que a sobreposição do controle judicial em relação ao controle administrativo-burocrático também se observa na habitualidade com a qual o Judiciário revê decisões administrativas.

O controle judicial, dessa maneira, é realizado na dimensão estatal do Judiciário, reconhecendo, sobretudo, a capacidade de vigilância que se constitui por sua condição exterior à administração pública e por sua capacidade de respon-

sabilizar e imputar penas aos crimes cometidos por agentes públicos e privados contra a administração pública. Tal como o controle administrativo-burocrático, o controle judicial se funda na vigilância como forma de controle sobre as delinquências dos agentes públicos, de acordo com um conjunto de normas racionais criadas pelo legislador.

As disputas, na dimensão do controle judicial da corrupção, ocorrem pela melhor interpretação do direito e dos instrumentos formais do direito processual, de acordo com as regras de conduta do campo jurídico. A lógica da vigilância jurídica retira da política a capacidade de controle sobre suas próprias delinquências, transferindo ao Judiciário o papel de controlar a ação dos agentes públicos. O controle judicial da corrupção, dessa forma, pressupõe uma legalidade que diga o que é e o que não é corrupção, sendo exercido mediante processo conduzido nos tribunais.

3.3 O controle público não estatal

O controle administrativo-burocrático e o controle judicial da corrupção têm caráter público definido pela legalidade posta pelo Estado moderno. Baseiam-se em um conceito formal de interesse público, o qual é soberano e indisponível pelo fato de ser um princípio dos ordenamentos jurídicos modernos. Nessa perspectiva, o interesse público é altamente abstrato, dependendo da interpretação realizada pelos agentes do controle estatal – em especial os magistrados – que comunicam suas compreensões como verdade inerente à vida pública. São formas de controle precipuamente realizadas pelo Estado e por grupos específicos de profissionais, cujo caráter público decorre essencialmente de sua conformidade à ordem legal válida e pressuposta.

O controle público não estatal é aquele que se afasta das instituições estatais propriamente ditas e é exercido pela sociedade, em particular pela sociedade civil. A ideia de controle público não estatal da corrupção parte de um pressuposto de democratização que absorve as dimensões participativa, de debate público e editorial inerentes à democracia (HABERMAS, 1989; PETTIT, 2001; AVRITZER, 2008). O controle público não estatal é o exercício apropriado da publicidade, em que o cidadão comum é capaz de controlar a ação dos agentes públicos com base em princípios e valores morais da democracia. É uma forma de controle sustentada em uma concepção substantiva de interesse público e que está assentada nos processos deliberativos e discursivos realizados na esfera pública.

Esse controle pode ocorrer por dois caminhos: por meio da incorporação de um princípio abstrato de razão pública às instituições políticas (RAWLS, 1993); ou por meio da criação de um conjunto de mecanismos não estatais ou semiestatais de controle da corrupção, que podem ser movimentos, associações civis e outras formas públicas de controle (PERUZZOTTI, SMULOVITZ, 2006;

WARREN, 2005). Ambos caminhos escapam à rotulação imediata como controle interno ou externo. São formas externas de controle pela sociedade civil cujo objetivo é acionar o controle interno ou mesmo o controle judicial. Pressupõe-se, assim, no âmbito do controle público não estatal da corrupção, um processo de ampliação da participação da sociedade civil no controle sobre a administração pública, tendo em vista a publicidade como princípio constitutivo da moralidade administrativa.

O controle público não estatal requer o reforço da ideia de *accountability* vertical formulada por O'Donnell (1998). De acordo com este autor, o governo deve ser responsivo e responsável diante da sociedade. Contudo, o conceito de *accountability* não pode ser vinculado às instituições do Estado. É fundamental pensar um conjunto de mudanças que o tornem mais público e menos estatal. O exercício do controle público não estatal demanda uma estrutura de direitos assentada, precipuamente, na personalidade política do cidadão, considerando-se liberdades políticas fundamentais – de imprensa, de opinião, de associação e direito de votar e de ser votado. Além disso, o controle público não estatal deve ser exercido institucionalmente. Tal como mostram Peruzzotti e Smulovitz (2006), frequentemente é necessário ampliar a dimensão institucional da *accountability* na direção de organizações da sociedade civil, com o objetivo de garantir a capacidade do público de controlar as ações do governo e poder determinar o conteúdo das decisões políticas. Assim, é importante que a *accountability* vertical tenha também forte dimensão social, vinculada, fundamentalmente, ao princípio da publicidade.

Com base na ideia de publicidade, entende-se que o controle público não estatal da corrupção não pode se fundar na ideia de transparência simplesmente. A transparência é um elemento importante para a construção da publicidade, mas não pode constituir-se em um fim em si mesmo para a administração pública. É preciso avançar na geração de oportunidades para o envolvimento e a participação da sociedade civil em atividades de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo a denúncia de irregularidades, a participação interessada nos processos administrativos e a presença ativa em órgãos colegiados.

O controle público não estatal sobre a corrupção sustenta-se em noção ampla de legitimidade democrática, em que os processos participativos são fundamentais à construção da ideia de público. A noção de interesse público, dessa maneira, carrega força normativa derivada dos processos de deliberação pública nas ordens democráticas. Não é um conceito formal, compreendido na dimensão da legalidade posta pelo Estado, mas um conceito substancial, baseado na ideia de que o cidadão tem algo a dizer sobre a política, o Estado e a sociedade.

O interesse público, nesse tipo de controle, é noção substantiva e permeável à vontade política expressa pela sociedade, respeitados os direitos e as garantias fundamentais da ordem democrática. O controle público não estatal da corrupção sustenta-se na ideia de que os processos deliberativos são primordiais para a consolidação de outra via de entendimento da própria corrupção, que não a dos escândalos políticos e do clima de histeria ética que pautam as democracias contemporâneas.

Com o intuito de facilitar a compreensão do argumento, o quadro 1 especifica as particularidades de cada forma de controle da corrupção tratada neste texto.

QUADRO 1
Os tipos de controle da corrupção

Dimensão	Estado		Sociedade
Tipos de controle	Controle adminis-trativo-burocrático	Controle judicial	Controle público não estatal
Agentes	Agências especializadas – controle interno e externo	Tribunais	Sociedade civil e representação funcional
Fundamento normativo	Legalidade	Legalidade	Participação
Prática	Sanções administrativas	Interpretação canônica da legalidade	Exercício da liberdade política
Consequências	Regulação	Criminalização	Publicidade

A análise anterior demonstra a necessidade de pensar detalhadamente as formas públicas de controle da corrupção e refletir sobre as maneiras de integrar os tipos administrativo-burocrático e judicial ao controle público não estatal. Na próxima seção deste texto, pretende-se mostrar como é possível aplicar este modelo de controle à sociedade brasileira.

4 O CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

O controle da corrupção, como afirmado anteriormente, pode ser feito de três formas: a administrativa-burocrática, a judicial e a pública não estatal. No Brasil, observa-se uma disjunção entre essas modalidades. Desde a democratização, o tema da corrupção tem marcado fortemente a esfera pública brasileira. O *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello foi um destes momentos, além de outros episódios-chave, como a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do orçamento e a CPI do mensalão. No entanto, parece haver clara disjunção entre os momentos públicos de desvelamento da corrupção e os momentos de reorganização das estruturas de controle no Brasil. Essas estruturas, cujo papel é o de estabelecer mecanismos de controle burocrático internos ao funcionamento do Estado, são bastante fortes nos países desenvolvidos e relativamente fracas nos países em desenvolvimento (O'DONNELL, 1998; ROSE-ACKERMAN, 1999).

No caso do Brasil, os principais mecanismos de controle são: a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), as operações da Polícia Federal (PF) e os julgamentos dos casos de corrupção pelo Poder Judiciário. Cada um dos momentos importantes de exposição da corrupção pelo sistema político gerou momento posterior de reorganização do controle. Assim, a lei orgânica do TCU é quase simultânea ao *impeachment* do ex-presidente Collor e a Lei Federal nº 8.666, que regulamenta o processo de licitações na administração pública, foi promulgada em junho de 1993, como resultado do escândalo do orçamento. As duas leis estabeleceram forte arcabouço jurídico para o controle administrativo-burocrático que, entre outras medidas, inclui: obrigatoriedade das licitações, possibilidade de suspensão de atividades administrativas do governo federal pelo TCU, termos de ajustamento de conduta e demissões de funcionários públicos. No entanto, quando analisado à luz de seus 15 anos de atividade, o exercício do controle administrativo-burocrático por aquelas agências aponta uma contradição principal. De um lado, aumentou enormemente o exercício do controle burocrático, especialmente desde 1993, com a presença generalizada das instituições de controle nos órgãos da administração direta. De outro lado, poucas foram as condenações por parte do Judiciário de atos ilícitos relacionados à corrupção e forte é a presença na imprensa do debate sobre a persistência desta.[6] Assim, tem-se uma equação que pode ser enunciada nos seguintes termos: *o controle aumenta, a punição permanece baixa e os casos de corrupção continuam existindo e pautando negativamente a opinião pública. Ou seja, apenas a eficiência e a capacidade operacional do Estado estão sendo afetadas pela maneira como o controle administrativo-burocrático e judicial são exercidos hoje no Brasil*.

Desde 1988, é ponto comum a presença da corrupção na percepção dos brasileiros a respeito da eficiência e da capacidade do Estado de assegurar o desenvolvimento econômico, político e social. Pode-se afirmar que um dos pontos centrais da agenda política, desde o processo de transição para a democracia, foi o do aprimoramento dos mecanismos burocráticos da administração pública, tendo em vista uma ideia forte de eficiência. Reconheceu-se, no Brasil, que a administração pública seria uma das principais barreiras ao desenvolvimento, porquanto fosse ineficiente, lenta, pouco cooperativa e corrompida. O autoritarismo do regime militar potencializou os problemas históricos do setor, resultando no descontrole financeiro, na falta de responsabilização de governantes e burocratas perante a sociedade, na politização indevida da burocracia, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco na atuação governamental (ABRUCIO, 2007).

6. Em estudo feito pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), não há nenhuma condenação por atos ilícitos relacionados à corrupção no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), de um total de 130 processos. No Superior Tribunal de Justiça (STJ), existem apenas cinco condenações de um total de 483 processos instaurados entre 1989 e 2007 (AMB, 2007).

Nesse quadro de desorganização, a partir de 1988 a corrupção emergiu como prática recorrente, criando a sensação, tão presente no senso comum, de que esta nasceu com a democratização, e não de que foi herdada do regime autoritário. Assim, a CF/88, destacou a ideia de democratização do Estado brasileiro, com o fortalecimento do controle externo da administração pública, especialmente por meio do Ministério Público (MP) e da sociedade civil. É na Constituição que os princípios regentes da administração pública brasileira são encontrados, especialmente os que dizem respeito à legalidade, à publicidade e à moralidade administrativa (CF/88, Art. 37). Além disso, é importante salientar o papel constitucionalmente estipulado da descentralização, bem como o compromisso estabelecido de reforma do serviço civil, por meio do reconhecimento e da universalização da meritocracia e da participação da cidadania (ABRUCIO, 2007).

Apesar da importância atribuída pela Constituição aos mecanismos de controle externo e às reformas na administração pública, a corrupção permaneceu como prática corriqueira e cotidiana na cena pública, havendo uma sucessão de escândalos que atestam a ineficiência dos meios administrativos de controle. No que concerne às reformas, foi no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que estas encontraram substrato político, com a implantação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), em 1995, sob comando do ministro Bresser-Pereira. A reforma administrativa conduzida pelo ministério procurou redefinir os setores de atuação estatal, reforçando a ideia de democratização do Estado e de reconfiguração dos mecanismos de gestão a partir de modelos de administração privada no setor público.

No que diz respeito à identificação dos setores de atuação estatal, partiu-se da construção de quatro ramos, que são: *i*) o núcleo estratégico, que corresponde aos poderes da República e ao MP, onde diretrizes, leis e políticas são formuladas e avaliadas; *ii*) o setor de atividades exclusivas do Estado, no qual são realizadas políticas públicas e atividades que apenas órgãos estatais podem efetuar – é nesse setor que se inserem as agências executivas; *iii*) o setor de serviços não exclusivos do Estado, que corresponde às autarquias e fundações públicas e às empresas públicas e de economia mista que operam com serviços públicos que não são ofertados apenas por órgãos estatais; e *iv*) o setor de produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde às atividades voltadas para o lucro, especialmente realizadas pelas empresas estatais. É nesse setor que prioritariamente ocorreriam às privatizações no serviço público brasileiro (BRASIL, 1995).

No que diz respeito ao modelo de administração adotado e à diferenciação dos setores de atuação do Estado na sociedade e na economia, a reforma do governo FHC assumiu um modelo gerencialista, cujo objetivo era adequar a administração pública brasileira às novas necessidades advindas da globalização dos mercados, da presença cada vez maior da legislação internacional de comércio

e do aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão. As mudanças foram implementadas de forma que as atividades do governo se baseassem em um modelo de gestão similar ao da gestão realizada no mundo privado, de acordo com contratos de gestão e instrumentos de avaliação de resultados (BRESSER- PEREIRA, 2001).

De acordo com Abrucio (2007), apesar dos percalços pelos quais a reforma administrativa do governo passou, houve avanços nos mecanismos de gestão e uma mudança cultural no interior do serviço público brasileiro, de maneira que é possível perceber mudanças substanciais ocorridas nos dois mandatos de FHC. As reformas, no entanto, não ocorreram incólumes a eventuais barreiras, relacionadas, segundo Abrucio, a uma visão economicista estreita, que barrou várias inovações institucionais, como a concessão de maior autonomia às agências reguladoras, devido ao receio de o Estado perder o controle sobre seu dispêndio financeiro.

Como aponta Abrucio, falta ainda o reforço de quatro eixos centrais nas reformas da administração pública brasileira, nos quais o governo FHC e o governo Lula pouco avançaram, que são: *i*) a profissionalização da burocracia, especialmente nos cargos considerados estratégicos; *ii*) a eficiência dos serviços prestados; *iii*) a efetividade das políticas públicas; e *iv*) a *accountability* e o reforço da transparência nas relações entre Estado e sociedade.

Desde 1988, portanto, houve uma preocupação central com a máquina administrativa do Estado, que produziu, ao mesmo tempo e paradoxalmente, a hipertrofia dos mecanismos burocráticos de controle da corrupção e a permanência dos escândalos políticos, no âmbito dos três poderes. Por outro lado, fica claro na análise de Abrucio a necessidade de reforço de duas dimensões: a eficiência dos serviços prestados e a efetividade das políticas públicas.

Estipulou-se, desde 1988, que o fim da corrupção e o desenvolvimento político, econômico e social decorreriam do aprimoramento da máquina administrativa. Ao contrário do que intuitivamente se postulava na década 1990, a reforma administrativa e o fortalecimento dos mecanismos burocráticos de controle resultaram em maior burocratização e na recorrência do tema corrupção na opinião pública. Desde 1988, a legislação de controle da corrupção concentra-se, sobretudo, na produção de instrumentos que resultam na ampliação da vigilância sobre os servidores e os políticos, bem como na expansão das agências especializadas de controle. A criação da CGU, a mudança no estatuto do TCU, a criação de controladorias e auditorias nos órgãos do governo federal e nos estados produziram a burocratização excessiva do controle da corrupção, resultando em barreiras para a cooperação interinstitucional, posicionamento defensivo das gerências, lentidão de procedimentos e processos administrativos, baixa criatividade na inovação gerencial e maior conflitualidade entre os órgãos da máquina administrativa.

A necessidade de controle da corrupção resultou, ainda, em alterações da máquina administrativa a partir da hipertrofia legislativa sobre o controle (anexo 1, quadro 1). Do total de 51 leis que se referem ao controle da corrupção e que foram aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelos presidentes entre 1990 e 2009, 33 ou aproximadamente 65%, dizem respeito ao controle administrativo-burocrático, enquanto 14, ou aproximadamente 27%, referem-se ao controle judicial, em especial na esfera criminal, e apenas 4 (ou 8%), ao controle público não estatal.

A par das alterações na máquina administrativa, um segundo movimento precisa ser indicado, no que tange ao controle da corrupção: a atuação do Judiciário brasileiro e o processo de judicialização da política. De fato, as alterações na máquina burocrática ocorreram em paralelo à configuração de um Judiciário mais proativo na vida pública brasileira, autorizada pela CF/88 e viabilizada por instrumentos como a ação civil pública, a ação popular, a ação direta de inconstitucionalidade (Adin) e, também, por novos instrumentos jurídicos surgidos da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, como o instituto da súmula vinculante.

No que diz respeito ao controle da corrupção, o Poder Judiciário tem se portado como verdadeiro representante funcional da sociedade civil. Entretanto, sua atuação não pode ser compreendida sem levar em conta a atuação do Ministério Público. Pode-se considerar, nesse sentido, que o processo de judicialização da política no Brasil decorre de uma atuação proativa não apenas do Judiciário, mas também do MP, que, apesar de ser instituição autônoma e fortemente vinculada ao Poder Executivo, é parte integrante do sistema de justiça, em um sentido mais amplo.

Werneck e Burgos (2002, p. 451) identificam o papel de controle da corrupção exercido pelo Ministério Público a partir das ações civis públicas impetradas no âmbito das Promotorias de Cidadania, que correspondem a 54,8% das ações referidas ao controle da moralidade administrativa. O diagnóstico desses autores é de que o Judiciário e o MP têm o dever constitucional de exercer politicamente a representação funcional, embora não tenham representatividade democrática.

Contudo, como identifica Arantes (2000), a atuação do MP, em especial a partir do caso da máfia das propinas, em São Paulo, tem se pautado pela criminalização da corrupção, a partir da ideia de crime organizado. Reconhecendo que a estratégia de controle cível se mostrava ineficiente, o MP tem-se deslocado em direção à área criminal, submetendo o controle da corrupção à linguagem e às instituições do direito penal, em associação com as organizações policiais, em particular a PF. Com isso, a atuação do Judiciário no controle da corrupção também migra da esfera cível em direção à esfera criminal.

A tese da criminalização da corrupção ganhou forte reverberação na mídia no caso do mensalão, quando a denúncia da Procuradoria Geral da República (PGR) afirmou que havia uma sofisticada organização criminosa, dividida em setores e estruturada profissionalmente para a prática de peculato, lavagem de dinheiro, corrupção ativa, gestão fraudulenta, entre outras formas de fraude. No Judiciário, a criminalização da corrupção tem sido largamente admitida, seja em virtude da pouca efetividade da ação civil pública, seja pelo fato de quatro dos onze ministros do STF serem egressos do MP. Além disso, é importante mencionar o fato de que, nos casos de corrupção na política, o processo e o julgamento ocorrem nas instâncias superiores, em razão do instituto do foro privilegiado, que não reconhece a Justiça comum como competente para julgá-los.

Existem dois motivos principais pelos quais a criminalização da corrupção parece ser uma estratégia equivocada de combate à corrupção. O primeiro é que criminaliza-se um grande número de atitudes, sem se diferenciar e punir as mais graves, em virtude de um processo penal ultrapassado que impede a sanção, facilita apelações contínuas e favorece a prescrição dos crimes. O segundo é que, quando se trata da esfera criminal, há de se destacar as dificuldades para a produção de provas, bem como o fato de que, normalmente, esses crimes têm conexões internacionais, o que dificulta ainda mais a condenação pela dificuldade de estabelecer cooperação jurídica entre diferentes países.

Considerando-se ainda que, na esfera criminal, o controle da corrupção deixa de ser um problema de controle burocrático para se tornar uma questão de controle judicial, é possível entender como a criminalização da corrupção contribui para o empoderamento das instituições judiciais, deslocando a representação política da esfera parlamentar para o sistema de justiça. A partir disso, os brasileiros percebem o Poder Judiciário como instituição menos corrompida e mais confiável do que as câmaras municipais, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.[7]

No entanto, o Judiciário tem-se mostrado ineficiente em relação à corrupção, em particular no que concerne aos crimes que envolvem o foro especial. Apesar da sucessão de casos de corrupção na vida pública brasileira, é baixo o índice de condenações criminais, o que cria uma sensação de impunidade com relação à política brasileira. O quadro 2 a seguir atualiza a atuação do Judiciário em alguns dos principais casos de corrupção desde o *impeachment* do ex-presidente Collor.

7. Em pesquisa realizada pelo CRIP, foi pedido ao entrevistado que desse nota variando entre 0 e 10 para diferentes instituições da vida pública brasileira. A variação da escala parte do princípio de que 0 representa "nenhuma corrupção" e 10 representa "muita corrupção". Na ordem, a Câmara dos Deputados aparece com uma média de 8,54, o Senado Federal com 8,43, a Câmara de Vereadores com 8,34 e o Judiciário com 7,54. Nesse mesmo sentido, a PF aparece com a nota 6,99 (CRIP, 2009).

QUADRO 2
Casos de corrupção selecionados e situação do processo no Judiciário

Caso de corrupção	Ano	Situação do processo
Antônio Rogério Magri	1992	Condenado pelo Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região pelo crime de corrupção passiva, aguarda julgamento do recurso no STF
Collor	1992	Inocentado das acusações por falta de provas
Anões do Orçamento	1993	O processo prescreveu e um dos acusados morreu
Caso Sérgio Naya	1998	O processo foi extinto por motivo de morte do acusado. Os demais envolvidos aguardam julgamento
Paulo Maluf/Celso Pitta/Máfia propinas	1999	O processo tramita no STF
Escândalo do Banco Central do Brasil (Bacen)	1999	Salvatore Cacciola encontra-se preso, depois da extradição de Mônaco ao Brasil
Caso TRT São Paulo	2000	Prisão do ex-magistrado Nicolau dos Santos Neto. Os demais envolvidos aguardam julgamento na Justiça Federal
Jader Barbalho – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)	2001	Aguarda julgamento no STF
Escândalo do Judiciário	2002	Aposentadoria compulsória dos magistrados envolvidos
Vampiros	2004	Os envolvidos aguardam julgamento
Mensalão	2005	Aguarda julgamento no STF
Operação Sanguessugas	2006	Os envolvidos aguardam julgamento

Elaboração própria.

A alta impunidade nos casos de corrupção provoca uma visão distorcida na opinião pública brasileira. É percepção de 65% dos brasileiros que, se as leis que existem fossem cumpridas e não existisse a impunidade, a corrupção diminuiria. A par disso, 66% concordam que o controle da corrupção exige leis novas, com penas mais duras e maiores. Assim, a criminalização da corrupção estabelece uma contradição no seio da cidadania. O brasileiro deseja leis mais duras, criando uma espécie de cultura penal que resulta na expansão das instituições de vigilância. Contudo, quando a criminalização da corrupção e a consequente expansão dos instrumentos judiciais de vigilância sobre a política e a administração pública se revelam incapazes de oferecer respostas definitivas ao problema, cria-se um processo de deslegitimação da política e de naturalização da corrupção no seio do Estado brasileiro. Este passa a ser visto como o lugar dos vícios e um fardo a ser carregado pela cidadania mediante a cobrança de impostos e de taxas que não se revertem para o bem comum, mas são indevidamente apropriados por políticos e burocratas.

A expansão do controle administrativo-burocrático e a estratégia de criminalização realizada pelas instituições judiciais resultaram, ainda, no enfraquecimento da terceira dimensão do controle da corrupção. Pode-se dizer que o controle público não estatal da corrupção é o tipo mais debilitado no Brasil. Ao privilegiar a tese da criminalização, com o auxílio de processos investigativos secretos, interpretação mediante a lei do crime organizado e espetacularização

das ações policiais, o Ministério Público enfraqueceu a capacidade de controle público pela sociedade civil e privilegiou o controle realizado no interior do aparato estatal, particularmente no sistema de justiça. No entanto, esse controle se volta para a pequena corrupção, deixando de lado a grande corrupção.[8] Esta, quando desponta no campo público, acaba tendo sua punição limitada pela incapacidade do Judiciário de levar os casos até o fim.

A debilidade do controle público não estatal da corrupção no Brasil resulta, por sua vez, na permanência da política do escândalo, na hipertrofia legislativa balizada na expansão da burocratização do Estado e no endurecimento de penas, sem que disso decorra menos corrupção. O próprio sistema político não consegue produzir entre aqueles que ali atuam um sentimento de obrigação moral, uma vez que é impermeável ao controle exercido pela sociedade civil. A corrupção permanece, apesar dos alvoroços moralistas da elite política, da presença cada vez maior na vida pública das agências de controle e da criminalização gradativa da ordem política. Como resultante desse processo, reforça-se o atavismo da cultura política brasileira, que não vê na política um processo de procura pelo bem comum, mas de manutenção do privatismo e do sistema de apropriação indevida dos recursos públicos. Afinal, atribui-se ao brasileiro um natural caráter corrompido, porquanto queira este levar vantagem em tudo. De outro lado, não se caminha naquilo que é essencial, que é a compatibilização entre o controle da corrupção e o aumento da eficiência do setor público.

O reforço dos controles democráticos da corrupção não decorre naturalmente do postulado gerencialista de transformação da máquina administrativa. É fundamental que esses controles tenham caráter público, relacionado a um ideal normativo de interesse público, como se defendeu anteriormente. Esse ideal normativo, como observa Bozeman, enfatiza aspectos essenciais que não estão presentes na visão gerencialista: é essencial a participação dos cidadãos; os resultados da gestão pública devem ser focados nos valores públicos; a integração do aparelho burocrático deve ser aprimorada; a capacidade de gerenciamento deve ser fortalecida; o estilo de gerenciamento público deve ser neutro; e deve haver ligação entre a efetividade administrativa e os valores públicos (BOZEMAN, 2007, p. 184). Essa concepção normativa de interesse público reforça a ideia de que o controle da corrupção depende de um compromisso democrático realizado pela sociedade, sem o qual pouco se avançará.

8. Entende-se por pequena corrupção aquela que ocorre na esfera administrativa, em que os incentivos oferecidos a políticos e burocratas e o confinamento a que são submetidos não disciplinam seu comportamento para aderir às regras e aos procedimentos estabelecidos. Em geral, a pequena corrupção está ligada aos privilégios, representando um incômodo ao público. Por outro lado, a grande corrupção é aquela que está relacionada aos pontos mais elevados da hierarquia política e econômica e organiza-se por meio do uso indevido do poder do Estado para produzir ganhos econômicos, benefícios políticos e poder. A grande corrupção flagela as legislaturas, a magistratura e os executivos, porquanto tenha por consequência produzir a deslegitimação das instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CORRUPÇÃO E AS PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Ao pensar em perspectivas de longo prazo para o controle da corrupção, é necessário considerar uma maneira de inverter as relações entre o controle administrativo-burocrático, o controle judicial e o controle público não estatal. É preciso, em primeiro lugar, retomar a capacidade de gestão e a eficiência do setor público. O aumento da eficiência do setor estatal brasileiro, especialmente nas áreas de políticas públicas, depende da diminuição do controle administrativo-burocrático e do aumento da administração por resultados. Os hospitais públicos, o sistema educacional e o sistema de pesquisa, entre outros setores, têm de trabalhar com metas de gestão e ter mais flexibilidade na implementação de métodos para alcançá-los. O critério central para a aprovação de relatórios anuais nesses setores deve estar ligado aos custos para alcançar os resultados, e não a procedimentos intermediários que são avaliados independentemente das metas estabelecidas. Para tanto, é necessário reforçar fortemente o chamado controle público não estatal. Este pode compensar a diminuição do controle administrativo-burocrático. Alguns dados mostram maior eficiência do Estado brasileiro em cidades nas quais existe maior participação social e controle público do orçamento (AVRITZER, 2009). Esses dados sugerem uma via alternativa entre combinações do controle administrativo-burocrático e do controle judicial, de um lado, e a falta de controle, de outro.

Para que o controle público não estatal exista, é necessário também que exista a sanção. No entanto, a noção de sanção aqui proposta difere bastante da maneira como o Ministério Público e outras agências de controle a têm entendido. O controle judicial deve ser um processo rápido e eficiente de punição de casos de corrupção. Nesse sentido, deve estar vinculado ao devido processo legal voltado a resultados, sem que tal fato diminua a justiça. Da mesma maneira, é fundamental valorizar a Justiça comum e reformar o processo penal brasileiro com o intuito de torná-lo mais eficiente. O controle judicial deve privilegiar o aspecto simbólico dos casos de grande corrupção, porque esses são, de fato, os que repercutem na opinião pública e podem ter efeito no estabelecimento de uma nova cultura pública no Brasil. Os casos de pequena corrupção devem ficar restritos ao controle público não estatal e ao controle administrativo-burocrático, sendo que este deve estar associado aos contratos de gestão e ao cumprimento de metas estabelecidas com o setor público. Para isso, é fundamental que o sistema de justiça, a administração pública e a sociedade civil estejam em conexão com o compromisso público de enfrentamento da corrupção. Além disso, é fundamental pensar a questão do controle judicial no âmbito da administração do Judiciário. Como se viu anteriormente, o problema do controle jurídico no Brasil está na baixa celeridade, o que exige, por sua vez, preocupação com a gestão do Judiciário.

Ao inverter a relação entre controle público não estatal, controle administrativo-burocrático e controle judicial, pode-se oferecer uma resposta que avance de forma mais decisiva no controle da corrupção. Hoje parece ser essencial que tal controle gere mais, e não menos, eficiência no setor público; e que os casos importantes sejam punidos, e não apenas levados a juízo. Somente assim, pode-se começar a criar uma cultura pública que gere novo padrão de ação e de controle democrático no país. Reforçar a questão do controle público não estatal significa superar o atavismo da cultura política brasileira e assegurar maior eficiência da gestão pública e efetividade das políticas públicas implementadas pelo Estado.

Portanto, ampliar o controle democrático da corrupção, tendo em vista o compromisso com o desenvolvimento político, econômico e social, não significa apenas aprimorar a máquina administrativa, mas permitir ao próprio cidadão controlar e participar das decisões coletivas, sem o que a corrupção continuará a ser uma patologia incontrolável da política, do mercado e da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, 2007. Edição especial comemorativa.

ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. **The persuit of absolute integrity**. How corruption control makes government ineffective. Chicago: the University of Chicago Press, 1996.

ARANTES, R. B. Ministério Público e corrupção política em São Paulo. *In*: SADEK, M. T. (Org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Juízes contra a corrupção**. Brasília: AMB, 2007.

AVRITZER, L. Esfera Pública. *In*: AVRITZER, L. *et al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOURDIEU, P. O campo jurídico. *In*: **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BOZEMAN, B. **Public values and public interest**. Counterbalancing economic individualism. Washington: Georgetown University Press, 2007.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). Plano diretor da reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA. L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CARVALHO, J. M. Passado, presente e futuro da corrupção à brasileira. *In*: AVRITZER, L. *et al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO (CRIP). **Interesse público e corrupção –** Relatório de Pesquisa de Opinião Pública. Belo Horizonte: Centro de Referência do Interesse Público/Vox Populi, 2009.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

_____. A tolerância à corrupção no Brasil. Uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Publica**, v. 15, n. 2, 2009.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening democracy**. New York: Verso Books, 2003.

GOMES, M. B.; ARAÚJO, R. M. Controle externo. *In*: AVRITZER, L. *et al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

HABERMAS, J. **Between facts and norms**. Cambridge: MIT Press, 1989.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HUNTINGTON, S. P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

JOHNSTON, M. **Syndromes of corruption**. Wealth, power, and democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KLITGAARD, R. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

KRUEGER, A. O. The political economy of rent-seeking. **American Economic Review**, n. 3, v. 64, 1974.

LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 8, n. 3, 1964.

MAURO, P. The effects of corruption on growth and public expenditure. *In*: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. (Ed.). **Political corruption**. Concepts and contexts. New Brunswick: Transaction Publishers, 2005.

MELLO, E. C. Pernambuco no período colonial. *In*: AVRITZER, L. *et al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MONTANYE, J. On rent thinking and the corruption of republican government. **The Independent Review,** v. 7, n. 4, 2003.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, CEDEC, n. 44, 1998.

PEREIRA, A.; MARGHERITIS, A. The Neoliberal Turn in Latin America: the Cycle of Ideas and the Search for an Alternative. **Latin America Perspectives**, v. 34, n. 3, p. 25-48, 2007.

PERUZZOTTI, E., SMULOVITZ, C. **Enforcing the Rule of Law**. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2006.

PETTIT, P. **A theory of freedom**. From the psychology to the politics of agency. Cambridge: Polity Press, 2001.

_____. Three conceptions of democratic control. **Contellations**, v. 15, n. 1, 2008.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA (PRG). **Denúncia no inquérito nº 2.245**. Brasília: PGR, 2006.

RAWLS, J. **Political Liberalism**. New York: Columbia University Press, 1993.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government**. Causes, consequences and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SCHNEIDER, A. Banco Mundial. *In*: AVRITZER, L. *et. al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SCOTT, J. Corruption, machine politics, and political change. **American Political Science Review**, v. 63, n. 4, 1969.

SOARES, L. E. Crime organizado. *In*: AVRITZER, L. *et. al.* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SPINELLI, M. Controle interno. *In*: AVRITZER, L. *et. al* (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. **Western Economic Journal**, n. 5, 1967.

WARREN, M. La democracia contra la corrupción. **Revista Mexicana de Ciências Políticas y Sociales**, v. 47, n. 193, 2005.

WEBER, M. Sociologia do Direito. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 2, 1999.

_____. Burocracia. *In*: MILLS, C. W.; GERTH, H. (Ed.). **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

WERNECK, V. L; BURGOS, M. Revolução processual do Direito e democracia progressiva. *In*: WERNECK, V. L. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

ANEXO 1

INICIATIVAS LEGISLATIVAS NO CONTROLE DA CORRUPÇÃO – 1988-2008

QUADRO 1
Mudanças na legislação ordinária

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Demissão de funcionário público	Lei nº 8.026	Dispõe sobre a aplicação de pena de demissão a funcionário público	12/4/1990
Judicial	Sistema eleitoral – inelegibilidade	Lei Complementar nº 64	Estabelece, de acordo com o Art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências	18/5/1990
Administrativo-burocrático	Sistema de informações	Decreto nº 347	Determina a utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal e do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Siape) no âmbito do Poder Executivo Federal	21/11/1991
Judicial	Improbidade administrativa	Lei nº 8.429	Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, e dá outras providências	2/6/1992
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 8.443	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências	16/7/1992
Administrativo-burocrático	Licitações	Lei nº 8.666	Lei de licitações	21/6/1993
Administrativo-burocrático	Licitações	Lei nº 8.883	Altera dispositivos da lei de licitações	8/6/1994
Administrativo-burocrático	Ordem econômica	Lei nº 8.884	Dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica	13/6/1994
Administrativo-burocrático	Código de ética dos servidores	Decreto nº 1.171	Aprova o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal	22/6/1994
Administrativo-burocrático	Controle financeiro	Lei Complementar nº 82	Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do Art. 169 da Constituição Federal – Lei Camata	27/3/1995
Judicial	Sistema penal	Lei nº 9.034	Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas	3/5/1995
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 9.165	Altera o Art. 110 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União	19/12/1995
Judicial	Sistema eleitoral	Lei Complementar nº 86	Acrescenta dispositivo ao Código Eleitoral, a fim de permitir a ação rescisória em casos de inelegibilidade	14/5/1996
Judicial	Eleições	Lei nº 9.504	Estabelece normas para as eleições	30/9/1997

(Continua)

(Continuação)

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Judicial	Lavagem de dinheiro	Lei nº 9.613	Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências	3/3/1998
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 9.755	Dispõe sobre a criação de *homepage* na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências	16/12/1998
Administrativo-burocrático	Processo administrativo	Lei nº 9.784	Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal	25/1/1999
Administrativo-burocrático	Sistema de ética	Decreto não numerado	Cria a Comissão de Ética Pública	26/5/1999
Administrativo-burocrático	Demissão de servidor público	Lei nº 9.801	Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa, e dá outras providências	14/6/1999
Judicial	Prescrição de processo administrativo	Lei nº 9.873	Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.	23/11/1999
Administrativo-burocrático	Controle financeiro	Lei Complementar nº 101	Cria a lei de responsabilidade fiscal	4/5/2000
Administrativo-burocrático	Sistema de ética	Decreto da Comissão de Ética Pública	Código de conduta da alta administração federal	26/5/1999
Judicial	Convenções internacionais	Decreto nº 3.678	Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997	30/11/2000
Administrativo-burocrático	Controle financeiro	Lei nº 10.180	Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências	6/2/2001
Administrativo-burocrático	Criação institucional	Medida Provisória nº 2.143-31	Cria a Corregedoria-Geral da União (CGU)	2/4/2001
Judicial	Eleições	Decreto nº 3.935	Fixa prazo para as autoridades que menciona se afastarem do cargo ou função que ocupam, caso queiram concorrer a mandato eletivo em outubro de 2002	20/9/2001
Administrativo-burocrático	Código de ética dos servidores	Decreto nº 4.081	Institui o código de conduta ética dos agentes públicos em exercício na presidência e vice-presidência da república.	10/1/2002
Administrativo-Burocrático	Mudança institucional	Decreto nº 4.177	Integra a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) à estrutura da CGU, bem como transfere a Ouvidoria Geral do Ministério da Justiça para a CGU	28/3/2002

(Continua)

(Continuação)

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Quarentena de servidores	Decreto nº 4.187	Regulamenta os Arts. 6ª e 7ª da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, que dispõem sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União	8/4/2002
Administrativo-burocrático	Audiências	Decreto nº 4.334	Dispõe sobre as audiências concedidas a particulares por agentes públicos em exercício na administração pública federal direta, nas autarquias e nas fundações públicas federais	12/8/2002
Administrativo-burocrático	Quarentena de servidores	Decreto nº 4.405	Altera o Decreto-Lei nº 4.187, de 8 de abril de 2002, que regulamenta os Arts. 6º e 7º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001, que dispõem sobre o impedimento de autoridades exercerem atividades ou prestarem serviços após a exoneração do cargo que ocupavam e sobre a remuneração compensatória a elas devida pela União	3/10/2002
Judicial	Convenções internacionais	Decreto nº 4.410	Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o Art. XI, parágrafo 1º, inciso *c*	7/10/2002
Judicial	Convenções internacionais	Decreto nº 4.534	Dá nova redação ao Art. 1º do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, que promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o Art. XI, parágrafo 1º, inciso *c*	19/12/2002
Administrativo-burocrático	Códigos de ética dos servidores	Decreto nº 4.610	Dá nova redação ao parágrafo único do Art. 3º do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, que institui o código de conduta ética dos agentes públicos em exercício na presidência e vice-presidência da república	26/2/2003
Administrativo-burocrático	Criação institucional	Lei nº 10.683	Cria a CGU e estabelece suas competências	28/5/2003
Judicial	Sistema penal	Lei nº 10.763	Acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada de corrupção ativa e passiva	12/11/2003
Público não estatal	Controle público	Decreto nº 4.923	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências	18/12/2003
Público não estatal	Controle público	Decreto nº 5.043	Dá nova redação à alínea *f* do inciso III do Art. 3º do Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	8/4/2004
Público não estatal	Controle público	Decreto nº 5.187	Altera o Art. 3ª do Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	18/8/2004

(Continua)

(Continuação)

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Parcerias público-privadas	Lei nº 11.079	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública	30/12/2004
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 11.098	Atribui ao Ministério da Previdência Social (MPS) competências relativas à arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização de receitas previdenciárias, autoriza a criação da Secretaria da Receita Previdenciária no âmbito do referido Ministério; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991; nº 10.480, de 2 de julho de 2002; nº 10.683, de 28 de maio de 2003; e dá outras providências	13/1/2005
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Decreto nº 5.481	Acresce o Art. 20-B ao Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal	30/6/2005
Administrativo-Burocrático	Código de ética de servidores	Decreto nº 5.588	Dá nova redação ao parágrafo único do Art. 3ª do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, que institui o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos em exercício na presidência e vice-presidência da república	21/11/2005
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Decreto nº 5.683	Muda a estrutura da CGU, criando a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas	24/1/2006
Judicial	Convenções internacionais	Decreto nº 5.687	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003	31/1/2006
Administrativo-burocrático	Mudança institucional	Lei nº 11.448	Altera o Art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública	15/1/2007
Administrativo-burocrático	Sistema de ética	Decreto nº 6.029	Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências	31/1/2007
Público não estatal	Controle público	Decreto nº 6.075	Altera os Arts. 3º e 5º do Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.	3/4/2007
Judicial	Sistema partidário	Lei nº 11.694	Altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, e da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, para dispor sobre a responsabilidade civil e a execução de dívidas de partidos políticos	12/6/2008
Administrativo-burocrático	Código de ética dos servidores	Decreto nº 6.580	Dá nova redação ao parágrafo único do Art. 3º do Decreto nº 4.081, de 11 de janeiro de 2002, para excluir a representação da Controladoria-Geral da União na Comissão de Ética dos Agentes Públicos da presidência e vice-presidência da república (CEPR)	25/9/2008

(Continua)

(Continuação)

Tipo de controle	Tema	Legislação	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Sistema de controle interno	Decreto nº 6.692	Dá nova redação aos Arts. 9º, 10, 13 e 19 do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e acresce parágrafo ao art. 8º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal	12/12/2008
Administrativo-burocrático	Gestão financeira	Lei Complementar nº 131	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	27/5/2009

QUADRO 2
Mudanças constitucionais

Tipo de controle	Tema	Emenda Constitucional	Ementa	Data
Administrativo-burocrático	Eficiência e prestação de contas da administração pública	EC nº 19	Inclusão do princípio de eficiência da administração pública e o parágrafo único do Art. 70 da Constituição Federal a respeito da prestação de contas	4/6/1998
Administrativo-burocrático	Controle do Judiciário	EC nº 45	Instituição do Conselho Nacional de Justiça para o controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário, conforme parágrafo 4º do Art. 103-B	30/12/2004

NOTAS BIOGRÁFICAS

Acir Almeida

Cientista político, com mestrado pela Universidade de Rochester, Estados Unidos. Especialista em instituições políticas comparadas e em Econometria Aplicada. Autor de *Urgency petitions and the informational problem in the brazilian Chamber of Deputies, em coautoria com Fabiano Santos – Journal of Politics in Latin America* (Hamburg University Press, 2009). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

E-mail: acir.almeida@ipea.gov.br

Alexandre dos Santos Cunha

Bacharel em Direito, com mestrado e doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Ex-professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EDSP/FGV). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 2009, atua nas áreas de organização do sistema de justiça e cooperação interfederativa.

E-mail: alexandre.cunha@ipea.gov.br

Almir de Oliveira Jr.

Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ex-pesquisador do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da UFMG e do Instituto da Criança e do Adolescente da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Possui publicações científicas nas áreas de segurança pública e de políticas para infância e juventude. Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. .

E-mail: almir.junior@ipea.gov.br

Ana Paula Paes de Paula

Doutora em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/UNICAMP) e mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV). Atualmente é pesquisadora e professora dos cursos de graduação e pós-graduação em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Face/UFMG). Atua e possui publicações nas áreas de estudos organizacionais,

ensino em administração e gestão pública. É autora dos livros *Por uma nova gestão pública* (Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005) e *Teoria crítica nas organizações* (São Paulo: Thomson Learning, 2008).

E-mail: appp.ufmg@gmail.com

Andrei Koerner

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), mestre e doutor em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), é professor do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (DCP/IFCH/UNICAMP), coordenador do Grupo de Pesquisas sobre Política e Direito do Centro de Estudos Internacionais e Política Contemporânea (GPD/CEIPOC/UNICAMP) e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/Ineu)/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisador associado ao *Institut d'Études Politiques* de Paris em 2009 e 2010 – Bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

E-mail: andreik@uol.com.br

Antônio Lassance

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e doutorando em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Tem trabalhos publicados sobre políticas públicas, política brasileira, desempenho institucional, federalismo e presidencialismo. É coautor dos livros *Tecnologias sociais e políticas públicas* (Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2005) e *Retratos da juventude brasileira: análises de uma pesquisa nacional* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005).

E-mail: lassance@unb.br

Bernardo Abreu de Medeiros

Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio) e especialista em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante, Espanha. Foi professor do Instituto de Direito da PUC Rio. Atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, atuando nas áreas de organização do sistema de justiça, e direito e gestão pública.

E-mail: bernardo.medeiros@ipea.gov.br

Carlos Henrique R. de Siqueira

Bacharel e mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC)/UnB. Foi pesquisador do grupo Etnicidade, Região e Nação (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/UnB/ Universidade Federal de Goiás – UFG) e atualmente é pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa (INCT/UnB) e bolsista do Ipea.

E-mail: chenrique.siqueira@gmail.com

Cecília Olivieri

Atualmente professora no curso de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP), é mestre em Ciência Política pela USP e doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP). Trabalha com os temas nomeação política, burocracia, controles democráticos e é uma das autoras do livro *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI* (FGV Editora, 2009).

E-mail: cecilia.olivieri@usp.br

Celly Cook Inatomi

Bacharel em Ciências Sociais e mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é pesquisadora do Grupo de Pesquisas sobre Política e Direito do Centro de Estudos Internacionais e Política Contemporânea (GPD/ CEIPOC/UNICAMP). Suas pesquisas tratam da cidadania, dos direitos e da análise política das instituições judiciais. É autora de *O acesso à Justiça no Brasil: a atuação dos juizados especiais federais cíveis*.

E-mail: celoca05@yahoo.com.br

Cibele Franzese

Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), é mestre e doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV), sendo também professora desta instituição, além de lecionar em várias escolas de governo, como a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Publicou, entre outros, o artigo *Relações intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas* – com Fernando Luiz Abrucio –, no livro *Políticas públicas, federalismo e redes de articulação para o desenvolvimento* (UNOESC/FAPESC, 2008).

E-mail: cibele.franzese@fgv.br

Cristiane Kerches

Graduada em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), mestre e doutora em Ciência Política pela USP. No doutoramento, analisou o processo político decisório da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tem atuado em pesquisas sobre relações intergovernamentais, políticas públicas no Brasil e na América Latina e indicadores de políticas sociais. Atualmente é professora do curso de Gestão de Políticas Públicas da USP. .

E-mail: criskerches@gmail.com

Edison Benedito da Silva Filho

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (2005). Foi pesquisador do Grupo de Pesquisa em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) e atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

E-mail: edison.benedito@ipea.gov.br

Eduardo Costa Pinto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Administração pela UFBA. Foi professor de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atua nas áreas de economia brasileira, capitalismo contemporâneo e Estado e planejamento, com algumas publicações acadêmicas, entre as quais o livro *(Des)ordem e regresso: o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000* (Mandacaru/Hucitec, 2009.

E-mail: eduardo.pinto@ipea.gov.br

Eneuton Dornellas Pessoa de Carvalho

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). No doutoramento, analisou a evolução do emprego público no Brasil nos anos 1990, no contexto da reforma administrativa e das políticas de contingenciamento do emprego público na década. Atualmente é professor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), no Departamento de Gestão Pública, e pesquisador visitante no Ipea.

E-mail: eneuton.pessoa@ipea.gov.br

Fabio de Sá e Silva

Bacharel pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre pela Universidade de Brasília (UnB) em Direito e doutorando em Direito, Política e Sociedade (Law, Policy and Society) pela Northeastern University, Boston, MA. Foi dirigente no Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça (MJ), e consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em projetos voltados à melhoria do sistema de justiça criminal, do sistema penitenciário e da política pública de segurança no Brasil. É técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia e membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Suas áreas prioritárias de atuação são: democracia, direitos humanos, acesso à Justiça, segurança pública, e metodologias e desenhos de pesquisa social.

E-mail: fabio.saesilva@ipea.gov.br

Felix Garcia Lopez

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi professor de Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Desenvolve pesquisa na área de comportamento político, Poder Legislativo municipal, formas de articulação entre Estado e organizações não governamentais (ONGs), instituições participativas no nível federal e relações entre política e administração pública no Brasil.

E-mail: felix.lopez@ipea.gov.br

Fernando Luiz Abrucio

Mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenador do mestrado e do doutorado da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP). Tem várias publicações sobre federalismo e políticas públicas, como Os barões da Federação (Hucitec, 1998), *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC* (Oficina Municipal, 2001, com Márcia Soares) e o artigo *Federalism and democratic transitions: the new politics of the governors of Brazil* (*Publius: The Journal of Federalism*, com David Samuels). Recentemente, organizou o livro *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (FGV Editora, 2009, com Maria Rita Loureiro e Regina Pacheco). Ganhou o Prêmio Moinho Santista, na categoria Melhor Jovem Cientista Político Brasileiro (2001).

E-mail: fernando.abrucio@fgv.br

Fernando Filgueiras

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG) e pesquisador do Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) da UFMG. Suas áreas de pesquisa são: controles públicos da corrupção, teoria política contemporânea e teorias da Justiça. É autor de *Corrupção, democracia e legitimidade* (Belo Horizonte: UFMG, 2008), além de artigos e ensaios em periódicos nacionais e internacionais.

E-mail: fernandofilgueiras@hotmail.com

Gabriel Cohn

Professor titular aposentado de Sociologia e Ciência Política na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Membro – e ex-presidente – da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) e da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS). Principais áreas de atuação e produção acadêmica: problemas de desenvolvimento no Brasil; análise sociológica da comunicação e da cultura; teoria social, com ênfase nas teorias da ação; teorias da Justiça no pensamento político; pensamento social e político brasileiro.

E-mail: gcohn@uol.com.br

Hinorobu Sano

Formado em Engenharia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é mestre e doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV) e professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Publicou o artigo *Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo* (*Revista de Administração de Empresas*, v. 48, 2008, com Fernando Luiz Abrucio).

E-mail: hiro.sano@gmail.com

José Carlos dos Santos

Bacharel em Ciências Sociais com formação pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP) e pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Licenciado em Ciências Sociais pela PUC SP (2009). Foi coordenador nacional de Pesquisas e pesquisador sênior do Datafolha (1989-1991). Pós-graduado em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea (2009). Também no Ipea, foi bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no projeto Perspectivas

do Desenvolvimento Brasileiro. É assessor da Presidência do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

E-mail: jose.carlos@ipea.gov.br

José Celso Cardoso Jr.

Economista pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo atuado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais até 2008. Desde então, foi chefe da Assessoria Técnica da Presidência do instituto, coordenou o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro e atualmente é o diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

Leonardo Avritzer

Professor associado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Sociologia Política pela New School for Social Research. É autor dos livros *Democracy and the public space in Latin America* (Princeton University Press) e *A moralidade da democracia*, prêmio da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) de melhor livro do ano nas Ciências Sociais, em 1997. É coordenador do Projeto Democracia Participativa (PRODEP) na UFMG.

E-mail: avritzer1@gmail.com

Luciano Rodrigues Maia Pinto

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2000, é formado em Engenharia Mecânica pela Universidade de Brasília (UnB) e atualmente ocupa o cargo de chefe da Assessoria da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MPOG).

E-mail: luciano.pinto@planejamento.gov.br

Luiz Werneck Vianna

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1967), graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) (1962) e doutorado em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) (1976). Foi presidente da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Atualmente, é professor titular do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), coordenador do Centro de Estudos Direito e Sociedade (Cedes/IUPERJ) e membro do Conselho

Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias, do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em fundamentos da Sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, judicialização da política e das relações sociais, sindicalismo, corporativismo, intelectuais e pensamento social brasileiro.

E-mail: lwerneck@iuperj.br

Luseni Maria C. de Aquino

Cientista social com mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 1997, atuou em estudos sobre gasto social, proteção social e direitos da infância e da adolescência, proteção social e direitos do idoso, direitos humanos, organização do sistema de justiça e promoção do acesso à Justiça no Brasil.

E-mail: luseni.aquino@ipea.gov.br

Marcelo Viana Estevão de Moraes

Formado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pós-graduado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB), é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1990. Atualmente ocupa o cargo de assessor especial do ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

E-mail: marcelo.viana@planejamento.gov.br

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Bacharel, mestre e doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Atua em pesquisas sobre *accountability* e tribunais de contas, cujos resultados foram publicados em revistas acadêmicas como: *Organizações e Sociedade, RAP* e *Revista do Serviço Público*. Atualmente é professor do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP), onde também é pesquisador e coordenador adjunto do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/FGV).

E-mail: marco.teixeira@fgv.br

Márcia Baratto

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina e mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é pesquisadora do Grupo de Pesquisas sobre Política e Direito do Centro de Estudos Internacionais e Política Contemporânea (GPD/CEIPOC/UNICAMP). Suas

pesquisas tratam de direitos humanos, diversidade cultural e Poder Judiciário. É autora de *Diálogo intercultural: possibilidades e limites*. Atualmente é doutoranda em Ciência Política também pela UNICAMP.

E-mail: marciabt@gmail.com

Paulo de Tarso Linhares

Economista pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FEA/UFRJ), mestre em Engenharia de Transportes pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE/UFRJ) e doutor em Sociologia e Política pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG). Atuou como professor da UFMG e da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (EG/FJP). Atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

E-mail: paulo.linhares@ipea.gov.br

Patricia Vieira da Costa

Graduada em Jornalismo pela Universidade de São Paulo (USP), com mestrado em Política Comparada pela London School of Economics and Political Science, é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2006. Atualmente ocupa o cargo de assessora na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MPOG).

E-mail: patricia.costa@planejamento.gov.br

Roberto Rocha C. Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Foi consultor do Banco Mundial (BIRD) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em avaliações sobre a implementação da legislação do trabalho no Brasil e seus impactos sobre o desenvolvimento. Atuou como pesquisador e professor na FJP e no Departamento de Ciência Política da UFMG. Atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, onde tem desenvolvido atividades relativas aos seguintes temas: democracia, participação, burocracia e novas formas de gestão pública, e metodologias e desenhos de pesquisa.

E-mail: roberto.pires@ipea.gov.br

Roberto Passos Nogueira

Graduado em Medicina pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre e doutor em Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ),

é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 1998. Suas áreas de estudo incluem gestão do sistema de saúde, gestão pública e filosofia da saúde.

E-mail: roberto.nogueira@ipea.gov.br

Simone Tognoli Galati Moneta

Formada em Engenharia Agronômica pela Universidade de São Paulo (USP), é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1997 e atualmente ocupa cargo de assessora na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MPOG).

E-mail: simone.moneta@planejamento.gov.br

Tiago Falcão Silva

Formado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), com mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1997, atualmente ocupa o cargo de secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

E-mail: tiago.falcao@planejamento.gov.br

Ursula Dias Peres

Graduada em Administração Pública, mestre e doutora em Economia pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV/SP) (2007). Tem experiência na área de administração, com ênfase em gestão pública e controladoria do setor público. Atuou como gestora na área de orçamento público no município de São Paulo e consultora de empresas e governos nas áreas de planejamento e orçamento, gestão de políticas públicas, recursos da educação e fundos municipais. Atualmente é professora doutora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) no curso de Gestão de Políticas Públicas.

E-mail: uperes@usp.br

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios

AGU – Advocacia-Geral da União

AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

AIS – Ação Integrada de Saúde

Ajufe – Associação dos Juízes Federais do Brasil

Alca – Área de Livre Comércio das Américas

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ANOp – Auditorias de Natureza Operacional

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis

APO – Administração por Objetivos

APSA – Annual Meeting of the American Political Science Association

ARO – Antecipação de Receita Orçamentária

BGU – Balanço Geral da União

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSC – Balanced Scorecard

CADIRREG – Cadastro de Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares

CAF – Comitê de Articulação Federativa

Fundação Casa – Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo a Adolescentes

CDA – Certidão de Dívida Ativa

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Cedes – Centro de Estudos de Direito Econômico e Social

CEIPOC – Centro de Estudos Internacionais e Política Contemporânea

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CFSPC – Conselho Federal do Serviço Público Civil

CGF – Conselho de Gestão Fiscal

CGU – Controladoria-Geral da União

CISET – Controle Interno Setorial – órgãos da Secretaria de Controle Interno

CJF – Conselho de Justiça Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CNS – Conselho Nacional de Saúde

Coaudi – Coordenação de Auditoria

Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde

CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde

CONSEG – Conferência Nacional de Segurança Pública

CPC – Código de Processo Civil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CRIP – Centro de Referência de Interesse Público

CRU – Controladoria Regional da União

CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DAS – Direção e Assessoramento Superior

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

Datasus – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DCA – Departamento de Controladoria e Auditoria

DCL – Dívida Corrente Líquida

Dides – Diretoria de Desenvolvimento Institucional

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DNPN – Departamento Nacional de Produção Mineral

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

EACH – Escola de Artes, Ciências e Humanidades

Eaes – Escola de Administração de Empresas

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EUA – Estados Unidos da América

FA – Fundação de Apoio

Face – Faculdade de Ciências Econômicas

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FE – Fundação Estatal

Febem – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor

FED – Federal Reserve System

FFLCH – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

FGV – Fundação Getulio Vargas

Fipe – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNSP – Fundo Nacional de Segurança Pública

FONAJEF – Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

Funasa – Fundação Nacional da Saúde

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GAO – General Accounting Office

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GPD – Gerenciamento pelas Diretrizes

GPD – Grupo de Pesquisa sobre Política e Direito

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão

Iapi – Instituto de Aposentadoria e Previdência dos Trabalhadores da Indústria

IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFCH – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

IG-C – Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Continuidade

IG-P – Indício de Irregularidade Grave com Recomendação de Paralisação

IG-R – Indício de Irregularidade Grave com Retenção Parcial de Valores

INC – Instituto Nacional de Cardiologia

Inca – Instituto Nacional de Câncer

INFOSEG – Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública

Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

Into – Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia

Intosai – Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização

IO – Indício de Outras Irregularidades

IPC – Índice de Preços ao Consumidor

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro

JEC – Juizado Especial Civil

JECC – Juizado Especial Civil e Criminal

JECrim – Juizado Especial Criminal

JEF – Juizado Especial Federal

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LEF – Lei de Execuções Fiscais

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MF – Ministério da Fazenda

MP – Medida Provisória

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MQO – Mínimos Quadrados Ordinários

MQ2E – Mínimos Quadrados em Dois Estágios

MS – Ministério da Saúde

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

Nafta – North American Free Trade Agreement

NAO – National Audit Office

NHS – National Health Service

Noas – Norma Operacional de Assistência à Saúde

NOB – Norma Operacional Básica

NPM – New Public Managment

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OS – Organização Social

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG – Plano de Ação Estratégica do Governo

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDR – Plano Diretor de Regionalização

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDV – Plano de Demissão Voluntária

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento

PEF – Programa de Estabilização Fiscal

PEQ – Programa Estadual de Qualificação Profissional

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PIASS – Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

Planfor – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PNAS – Plano Nacional de Assistência Social

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNPD – Programa Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PNSP – Plano Nacional de Segurança Pública

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PRE – Programa de Recuperação Europeia

Proes – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

Rais – Relação Anual de Informações Sociais

RCL – Receita Corrente Líquida

RH – Recursos Humanos

Samu – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

Seges – Secretaria de Gestão

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEV – Súmula de Efeito Vinculante

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira

SR – Sem Ressalvas

SRH – Secretaria de Recursos Humanos

SRJ – Secretaria de Reforma do Judiciário

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Suas – Sistema Único de Assistência Social

Sudam – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDS – Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde

SUS – Sistema Único de Saúde

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

TC – Tribunal de Contas

TCE – Tribunal de Contas Estadual

TCM – Tribunal de Contas Municipal

TCU – Tribunal de Contas da União

TJ – Tribunal de Justiça

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

TNU – Turma Nacional de Uniformização

TQM – Administração da Qualidade Total

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UnB – Universidade de Brasília

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USAID – United States Agency for International Development

USP – Universidade de São Paulo

UTI – Unidade de Terapia Intensiva

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão
Cida Taboza
Fábio Oki
Jane Fagundes

Revisão
Ângela de Oliveira
Cindy Nagel Moura de Souza
Clícia Silveira Rodrigues
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar

Editoração
Anderson Reis
Daniela Rodrigues
Danilo Tavares
Marília Assis
Patrícia Dantas
Rafael Keoui

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior
Renato Rodrigues Bueno

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3315 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Editores

Alexandre dos Santos Cunha
Bernardo Abreu de Medeiros
Luseni Cordeiro de Aquino

Colaboradores

Acir dos Santos Almeida
Alexandre dos Santos Cunha
Almir de Oliveira Jr.
Ana Paula Paes de Paula
Andrei Koerner
Antonio Lassance
Bernardo Abreu de Medeiros
Cecília Olivieri
Celly Cook Inatomi
Cibele Franzese
Cristiane Kerches
Edison Benedito da Silva Filho
Eneuton Pessoa de Carvalho
Fernando Abrucio
Fernando Filgueiras
Gabriel Cohn
Hironobu Sano
Leonardo Avritzer
Luciano Rodrigues Maia Pinto
Luiz Werneck Vianna
Luseni Cordeiro de Aquino
Marcelo Vianna Estevão de Moraes
Márcia Baratto
Marco Antônio Teixeira
Patrícia Vieira da Costa
Roberto Nogueira
Simone Tognoli Galati Moneta
Tiago Falcão Silva
Ursula Dias Peres

ipea 46 anos

ISBN 857811056-0
9 788578 110567

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL